

업무정지처분취소청구의소

[서울행정법원 2021. 5. 13. 2019구합65962]



【전문】

【원 고】 원고 (소송대리인 변호사 강우식 외 2인)

【피 고】 보건복지부장관 (소송대리인 정부법무공단 담당변호사 유일한 외 2인)

【변론종결】2021. 4. 8.

【주문】

]

1. 원고의 청구를 모두 기각한다.

2. 소송비용은 원고가 부담한다.

【청구취지】 피고가 2019. 3. 21. 원고에 대하여 한 요양기관의 업무정지 1년(2019. 6. 24.부터 2020. 6. 23.까지) 처분 및 의료급여기관 업무정지 1년(2019. 6. 24.부터 2020. 6. 23.까지) 처분을 모두 취소한다.

【이유】

1. 처분의 경위

가. 원고는 2014. 9. 15.부터 2018. 5. 4.까지 광주 남구 (주소 3 생략)에 있는 '○○○○병원(이하 '종전 병원'이라 한다)'을 운영하였다.

원고는 2018. 5. 4. 종전 병원을 폐업한 뒤, 2018. 10. 10. 광주 남구 (주소 생략)에 '△△△병원(이하 '이 사건 병원'이라 한다)'을 개설하여 운영해오고 있다.

나. 피고는 2018. 1. 23. 종전 병원에 대한 현지조사(조사대상기간: 2016. 1.경 ~ 2019. 6.경 및 2017. 9.경 ~ 2017. 11.경, 이하 '이 사건 현지조사'라 한다)를 실시하였는데, 원고는 2018. 1. 26. 이 사건 현지조사를 거부한다는 취지의 확인서에 서명날인하고, 자필로도 같은 취지의 사실확인서를 작성하였다.

이에 이 사건 현지조사는 2018. 1. 26. 종료되었다.

다.

피고는 2019. 3. 21. 원고에 대하여 '원고가 이 사건 현지조사를 거부·방해 또는 기피하였다'는 이유로 구 국민건강보험법(2018. 3. 27. 법률 제15535호로 개정되기 전의 것, 이하 같다) 제98조 제1항 제2호 및 의료급여법 제28조 제1항 제3호에 따라 이 사건 병원의 요양기관 및 의료급여기관으로서의 업무를 1년(2019. 6. 24.부터 2020. 6. 23.까지) 동안 정지하는 처분(이하 '이 사건 각 처분'이라 한다)을 하였다.

【인정근거】 다툼 없는 사실, 갑 제1 내지 3, 5 내지 7, 11호증, 을 제2, 3호증(가지번호 있는 것은 각 가지번호 포함)의 각 기재, 변론 전체의 취지

2. 이 사건 처분의 적법 여부

가. 원고의 주장

1) 이 사건 현지조사의 위법성

가) 권한 없는 자에 의한 현지조사

이 사건 현지조사는 보건복지부 소속 공무원의 참여 없이 건강보험심사평가원(이하 '심사평가원'이라 한다), 국민건강보험공단(이하 '공단'이라 한다) 소속 직원들에 의하여 이루어졌다.

따라서 이 사건 현지조사는 권한 없는 자에 의하여 이루어진 것이어서 위법하고, 이에 근거한 이 사건 각 처분 역시 위법하다.

나) 중복조사

이 사건 현지조사의 조사대상기간은 공단이 실시한 현지확인 및 심사평가원이 실시한 정밀조사 대상기간과 중복된다.

이 사건 현지조사와 현지확인 및 정밀조사는 동일한 내용의 민원에서 비롯된 것이고, 구체적인 실시태양도 심사평가원 및 공단 소속 직원들만으로 이루어져 사실상 동일한 행정조사이다.

따라서 이 사건 현지조사는 위법한 중복조사이고, 이에 근거한 이 사건 각 처분 역시 위법하다.

다) 과잉조사

이 사건 현지조사 당시 조사관들은 수사기관이 압수·수색하듯이 좁은 병실에 여러 명이 한꺼번에 들어가 환자들의 이름을 확인하는 방식으로 조사를 진행하였다.

이로 인해 환자들이 동요하고 그 가족들의 항의와 폐원 문의가 이어져, 종전 병원의 업무가 마비될 정도에 이르렀다.

이러한 조사관들의 태도 및 조사방식에 비추어 보면, 이 사건 현지조사는 위법한 과잉조사이고, 이에 기초한 이 사건 각 처분 역시 위법하다.

2) 처분사유의 부존재

가) 조사거부 여부

피고는 원고가 이 사건 현지조사 3일차에 '입·내원일수 거짓 및 증일 청구 관련 진료기록부'의 제출을 거부하였다는 이유로 이 사건 각 처분을 하였으나, 원고는 이 사건 현지조사 당시 요구받은 자료를 모두 제출하였다.

이처럼 원고가 요구받은 자료를 모두 제출하여 실질적으로 현지조사가 마무리된 상태에서 조사거부에 관한 확인서를 작성하게 된 것이므로, 원고가 이 사건 현지조사를 거부하였다고 할 수 없다.

나) 이 사건 각 처분의 대상

이 사건 각 처분의 처분사유인 '조사거부'의 대상이 된 이 사건 현지조사는 이 사건 병원이 아닌 종전 병원에 대하여 실시되었다.

이 사건 각 처분은 요양기관 및 의료급여기관을 대상으로 하는 대물적 처분이므로, 이 사건 각 처분의 처분사유가 발생한 종전 병원에 대해 업무정지를 명할 수 있을 뿐이고, 종전 병원에 관한 처분사유를 들어 원고가 새롭게 개설한 이 사건 병원에 대해 업무정지를 명할 수 없다.

따라서 이 사건 각 처분은 처분의 대상을 잘못 지정한 것이어서 위법하다.

3) 재량권 일탈·남용

원고는 3일 동안 이 사건 현지조사에 성실히 협조해오던 중 더 이상 제출할 자료가 없다는 조사관의 말을 듣고 실질적으로 조사가 종료되었다고 여겼고, 종전 병원의 폐업을 고려하고 있는 상황에서 '폐업을 할 예정이라면 조사를 거부하라'는 조사관의 권유에 따라 이 사건 현지조사를 중단하게 된 것이다.

게다가 이 사건 현지조사결과를 바탕으로 환수처분이 이루어진 점까지 더하여 보면, 이 사건 각 처분은 원고 행위의 위법성에 비하여 그 제재의 정도가 지나치게 무거워 재량권을 일탈·남용한 것이다.

나. 관계 법령

별지 기재와 같다.

다.

판단

1) 이 사건 현지조사에 관한 주장에 대한 판단

가) 권한 없는 자에 의한 현지조사 여부

(1) 구 국민건강보험법 제97조 제2항은 '피고는 요양기관에 대하여 요양·약제의 지급 등 보험급여에 관한 보고 또는 서류 제출을 명하거나, 소속 공무원으로 하여금 관계인에게 질문하게 하거나 관계서류를 검사하게 할 수 있다'고 규정하고 있다.

또한 의료급여법 제32조 제2항, 의료급여법 시행령 제18조에 의하면, 피고는 의료급여기관에 대하여 진료·약제의 지급 등 의료급여에 관한 보고 또는 관계 서류의 제출을 명하거나 소속 공무원으로 하여금 질문을 하게 하거나 관계 서류를 검사하게 할 수 있고, 위 검사업무를 효율적으로 수행하기 위하여 필요한 경우에는 심사평가원에 그 업무를 지원하게 할 수 있다.

한편 심사평가원은 구 국민건강보험법 제62조에 의하여 설립되어 요양급여비용의 심사, 요양급여의 적정성에 대한 평가, 다른 법률에 의하여 지급되는 급여비용의 심사 또는 의료의 적정성 평가에 관하여 위탁받은 업무, 건강보험과 관련하여 피고 장관이 필요하다고 인정한 업무 등을 수행할 수 있다(구 국민건강보험법 제63조).

(2) 위 각 규정의 내용, 갑 제7호증의 1, 2, 제11, 16, 17호증, 을 제1호증의 1, 2, 제2호증, 제6호증의 1, 2, 제8호증의 1, 2의 각 기재에 변론 전체의 취지를 종합하여 인정되는 다음과 같은 사실 및 사정들에 비추어 보면, 이 사건 현지조사는 피고가 주체가 되고 심사평가원과 공단 소속 직원들이 그 조사업무를 지원하는 방식으로 적법하게 이루어졌다고 봄이 타당하다.

따라서 원고의 이 부분 주장은 이유 없다.

① 공단은 2017. 3.경 종전 병원에 대한 공익제보에 따라 현지확인을 거친 뒤 피고에게 현지조사를 의뢰하였고, 피고는 2018. 1.경 종전 병원을 조사대상에 포함시켜 '2018년 1월 정기 현지조사 실시' 계획을 수립한 뒤, 이 사건 현지조사를 위해 보건복지부 소속인 소외인, 소외 2, 심사평가원 소속인 소외 3, 소외 4, 소외 5, 소외 6, 소외 7, 소외 8, 공단 소속인 소외 9를 조사담당자로 지정하였다.

이 사건 현지조사 당시 원고에게 제시된 '조사명령서', '요양(의료)급여 관계서류 제출 요구서'는 모두 피고 명의로 발급되었다.

이러한 점들에 비추어 보면, 이 사건 현지조사는 피고의 권한과 명의를 통해 이루어졌다고 봄이 타당하다.

- ② 이 사건 현지조사는 2018. 1. 23.부터 2018. 1. 26.까지 실시되었는데, 당시 보건복지부 소속 직원들은 참여하지 않은 채 심사평가원 소속인 소외 4, 소외 5, 소외 6, 소외 7, 소외 8과 공단 소속 소외 9 총 6명이 이 사건 현지조사를 실시하기는 하였다.

그러나 위 조사담당자들은 모두 피고의 '조사명령서'에 의하여 조사자로 지정된 자들로서, 피고의 명령에 의하여 공무를 수행하는 지위에 있는 자 내지는 그 명령을 받은 보건복지부 소속 공무원을 보조하는 자라고 할 수 있으므로, 조사권한이 없는 자라고 보기 어렵다.

- ③ 보건복지부의 '요양기관 현지조사 지침(2017. 1.자)'은, 심사평가원 및 공단으로부터 전문 인력을 지원받아 현지조사반을 구성하되, 주요 조사사항 및 특이사항이 있는 경우 또는 조사대상기간, 조사기간, 조사인력의 변경이 필요한 경우에는 피고에게 보고하고 검토 및 승인을 받아야 하며, 현지조사가 종료되면 피고에게 그 결과를 보고하도록 정하고 있다.

실제로 이 사건 현지조사 당시 심사평가원 및 공단 소속의 각 조사담당자들은 2018. 1. 26. 13:30경 보건복지부 소속 직원인 소외 3과 소외 2에게 원고가 현지조사 거부의를 표시하였음을 보고하였고, 심사평가원은 2018. 3. 6. 피고에게 이 사건 현지조사 지원결과를 보고하기도 하였다.

이러한 점들에 비추어 보면, 이 사건 현지조사를 총괄적으로 담당하고 그 내용을 지시·감독한 것은 피고 또는 그 소속의 공무원들이고, 심사평가원 및 공단 소속의 조사담당자들은 피고 또는 그 소속 공무원이 시행하는 현지조사업무를 지원한 것이라고 봄이 타당하다.

- ④ 다만 이러한 경우에도 보건복지부 소속이 아닌 조사담당자들이 피고가 제출을 명하지 않은 서류의 제출을 요구하는 것은 구 국민건강보험법 및 의료급여법에서 정한 적법한 자료제출 요구라고 보기 어려운 면도 있다(대법원 2013. 3. 28. 선고 2011도2111 판결 참조). 그러나 이 사건의 경우, 원고가 제출을 거부하였는지 여부가 다투어지고 있는 '입·내원일수 거짓 및 증일 청구 관련 진료기록부'는 피고 명의로 '요양(의료)급여 관계서류 제출 요구서'에 명시된 '진료기록부'에 해당하는 자료로서 피고가 그 제출을 명한 것이므로, 보건복지부 소속이 아닌 조사담당자들이 피고가 제출을 명하지 않은 서류의 제출을 요구한 경우에 해당한다고 볼 수도 없다.

나) 중복조사 여부

- (1) 행정조사기본법 제15조 제1항 본문은 '정기조사 또는 수시조사를 실시한 행정기관의 장은 동일한 사안에 대하여 동일한 조사대상자를 재조사하여서는 안 된다'라고 규정하고 있고, 제14조 제1항은 '당해 행정기관 내의 2 이상의 부서가 동일하거나 유사한 업무분야에 대하여 동일한 조사대상자에게 행정조사를 실시하는 경우'와 '서로 다른 행정기관이 대통령령으로 정하는 분야에 대하여 동일한 조사대상자에게 행정조사를 실시하는 경우'에 공동조사 의무를 규정하고 있다.

(2) 원고는 공단이 실시한 현지확인 및 심사평가원이 실시한 정밀조사와 이 사건 현지조사가 중복조사라고 주장한다. 갑 제8호증 및 을 제5호증의 각 기재에 의하면, 공단이 2017. 3. 28.부터 같은 달 30.까지 종전 병원에 대한 현지확인(확인대상 기간: 2016. 1. 1. ~ 2016. 6. 30.)을 실시한 사실이 인정되고, 이 법원의 건강보험심사평가원 광주지원장에 대한 사실조회결과 및 변론 전체의 취지에 의하면, 원고가 주장하는 심사평가원의 정밀조사는 2017. 9. 1.부터 2018. 4. 30.까지의 기간 동안 이루어진 요양급여비용 청구에 관한 심사를 의미하는 것으로 보인다.

(3) 공단이 종전 병원에 대해 실시한 위 현지확인의 확인대상기간 및 심사평가원이 실시한 2017. 9. 1.부터 2017. 11. 30.까지의 요양급여비용 청구에 관한 심사기간이 이 사건 현지조사의 조사대상기간과 중복되므로, 이 사건 현지조사가 위 행정조사기본법 각 규정에 반하는 위법한 중복조사인지에 관하여 보건대, 앞서 인정한 사실들 및 앞서 든 증거들에 변론 전체의 취지를 종합하여 인정되는 다음과 같은 사정들에 비추어 보면, 이 사건 현지조사가 위법한 중복조사라고 보기 어렵다.

따라서 원고의 이 부분 주장도 이유 없다.

① 위 현지확인은 공단이, 요양급여비용청구에 관한 심사는 심사평가원이 각 실시한 것이고, 이 사건 현지조사는 피고가 실시한 것이다.

따라서 이 사건 현지조사를 실시한 피고를 행정조사기본법 제15조 제1항에서 정한 '이미 행정조사를 실시한 행정기관의 장'으로 볼 수 없고, 피고와 공단, 심사평가원이 종전 병원에 대하여 행정조사기본법 제14조 제1항에 따라 공동조사를 할 의무가 있다고 볼 만한 사정도 없다.

② 공단 및 심사평가원이 실시한 현지확인 및 요양급여비용청구에 관한 심사는 구 국민건강보험법 제96조에 따른 것으로, 공단 및 심사평가원은 요양기관에 대하여 필요한 자료의 제공을 요청할 수 있고, 그 요청을 받은 자는 이에 응하여야 하는 것에 그친다.

그러나 피고가 실시한 이 사건 현지조사는 구 국민건강보험법 제97조 제2항에 따른 것으로서, 피고는 요양기관에 대하여 보고 또는 서류 제출을 명하고, 관계인에 대한 질문을 하거나 관계 서류를 검사할 수 있다.

이러한 보고 또는 서류 제출을 하지 아니한 자, 거짓으로 보고하거나 거짓서류를 제출한 자, 검사나 질문을 거부·방해 또는 기피한 자는 벌금형에 처하게 되고, 그 요양기관은 업무정지처분을 받을 수 있다.

이처럼 공단의 현지확인 및 심사평가원의 요양급여비용 청구에 관한 심사와 이 사건 현지조사는 그 근거규정, 주제, 조사의 방법, 강제성의 정도, 조사에 응하지 않았을 때의 제재 여부 등이 달라 동일한 행정조사로 보기 어렵다.

③ 강제성이 없는 현지확인 등의 절차만으로는 요양기관이 자료제출을 거부하거나 허위자료를 제출하면 부당청구 여부를 확인하기 어렵다.

따라서 피고가 별도로 현지조사를 실시할 필요성이 인정된다.

이 사건 현지조사도 공단이 먼저 현지확인을 통해 부당청구의 개연성을 확인한 뒤 피고에게 현지조사를 의뢰하여 이 사건 현지조사가 개시되었다.

다) 과잉조사 여부

원고는 이 사건 현지조사 당시 조사담당자들이 입원실에 들어가 환자들의 이름을 직접 확인하는 등의 방식으로 불안감을 조성한 것이 과잉조사에 해당한다는 취지로 주장한다.

을 제5호증의 기재에 의하면, 공단이 종전 병원에 대한 제보에 따라 현지확인을 마친 뒤 '실제 입원치료를 하지 않은 수진자의 입원료 부당청구' 등의 부당혐의가 확인되었다는 이유로 피고에게 이 사건 현지조사를 의뢰한 사실이 인정되는바, 위 인정사실에 의하면, 이 사건 현지조사의 조사사항에는 입원료에 관한 요양급여비용이 청구된 수진자가 실제로 입원치료를 받았는지 여부가 포함되어 있다고 할 것이다.

그런데 이러한 조사를 수행하기 위해서는 종전 병원에 입원중이던 환자들을 대상으로 한 조사가 불가피하므로, 그로 인해 종전 병원에 입원 중인 환자들의 불안감이 초래되었고 종전 병원 운영에 다소 어려움이 발생되었다고 하더라도, 이 사건 현지조사를 위법한 과잉조사라고 평가하기는 어렵다고 할 것이다.

따라서 원고의 이 부분 주장도 받아들이지 않는다.

2) 처분사유에 관한 판단

가) 조사거부에 관한 주장에 대한 판단

(1) 인정사실

- ① 이 사건 현지조사 당시 소외 4 등 조사담당자들은 2018. 1. 23. 종전 병원을 방문하여 원고에게 조사대상 기간을 2018. 1. 15.부터 기재한 피고 명의의 '조사명령서'와 별지2 기재와 같은 내용으로 작성된 피고 명의의 '요양(의료)급여 관계서류 제출 요구서' 등을 제시하고 조사에 착수하였다.
- ② 원고는 위 '조사명령서'와 '요양(의료)급여 관계서류 제출 요구서'에 '2018. 1. 23. 이를 확인하였다'는 의미로 '2018. 1. 23. 원고'라고 기재한 뒤 서명하였다.
- ③ 조사담당자 중 소외 4, 소외 5, 소외 6, 소외 7, 소외 8, 소외 9가 2018. 1. 26. 작성한 '현지조사 거부 관련 경과 기록'에는 다음과 같은 내용이 기재되어 있다.

〈현지조사 3일차〉 2018. 1. 25.(목)○ 병원 DB 분석 계속 진행함 - 공단 현지조사 의뢰 관련 입내원(내방)일수 거짓 및 증 일청구 관련 진료기록부 제출 요청하였으나 미제출되어 재차 요청함〈현지조사 4일차〉 2018. 1. 26.(금)○ 9시 50분 경 - 대표자 원고와 그 남편이 면담 요청함 - 원고가 2017. 7.경 갑상선암으로 수술한 상태이며 현재 저칼슘혈증이 지속되어 진률에 지장이 초래되어 2018년 2월경부터 폐업을 고민하고 있었으며, 그러던 중 현지조사를 받게 되어 4일간 심사숙고하였으며 조사거부를 결정하게 되었다고 의사를 표명함○ 10시 30분경 - 원고에게 현지조사 거부시 국민건강보험법 제98조 등 관계 법령에 따라 1년의 업무정지 처분과 형사고발을 받을 수 있다는 안내를 하였으며, 현재까지 확인된 사실(조리사 가산)도 환수될 수 있음을 설명함 - 또한 조사거부를 신중히 생각하라고 권고함○ 11시 10분경 - 대표자와 다시 면담하여 조사 거부 의사를 재차 확인하였으나, 조사거부 의사가 확고하여 조사 거부와 관련한 사실 확인서를 징구함 - 현지조사 이행을 다시 권고한 후, 15:00경 재방문하겠다고 한 후 병원을 나옴○

13시 30분경 - 조사관리부 소외 10 변호사와 통화하여 현지조사 중 조사 거부 가능여부를 확인하고 또한 조사3부 소외 3 부장 및 보건복지부 소외 2 주무관에게 전화하여 원고가 현지조사거부 의사를 표명하였음을 보고○ 15시 10분경 - 원고에게 조사 거부시 형사고발 및 행정처분 등에 대해 다시 설명하고 현지조사 거부 의사 재차 확인○ 15시 30분경 - 현지조사 거부 확인서 징구함

- ④ 원고는 2018. 1. 26. 다음과 같은 내용의 확인서에 서명·날인하였고, 이와 동일한 취지의 사실확인서를 자필로 작성한 뒤 서명·날인하였다.

원고는 2016. 1. 1.부터 2016. 9. 30.까지 및 2017. 9. 1.부터 2017. 11. 30.(총 12개월) 진료분에 대한 건강보험가입자 및 피부양자와 의료급여수급권자에게 요양급여 및 의료급여를 실시하고 그 비용을 청구한 내용에 대하여 국민건강보험법 제97조 및 의료급여법 제32조에 의거 피고로부터 요양기관 현지조사명령을 받고, 요양기관 현지조사를 위하여 2018. 1. 23. 10:30경 방문한 조사자(심사평가원 소외 4 외 4명, 공단 소외 9)로부터 '조사명령서'와 '요양(의료)급여 관계서류 제출요구서'를 제시받으면서 보건복지부 현지조사를 실시하겠다는 설명과 현지조사 명령 거부시 국민건강보험법 제98조 등 관계법령에 따라 1년의 업무정지처분과 1천만원 이하의 벌금을 받을 수 있다는 설명을 들었으며, 4일간(2018. 1. 23. ~ 1. 26.) 현지조사를 받았습니다.

그러나 원고는 2017. 7.경 갑상선암 수술을 하여 현재 저칼슘혈증이 지속되어 진료에 지장이 초래되는 상태에서 2018. 2.경 폐업을 고민하고 있었습니다.

그러던 중 현지조사를 받게 되어 4일간 고심한 끝에 현지조사를 거부하게 되었으며, 조사거부를 신중히 생각하라는 권고도 받았고, 현지조사거부 시 관계법령에 따라 형사고발 및 행정처분 등을 받을 수 있다는 사실을 충분히 인지하였음에도 동 현지조사를 거부합니다.

- ⑤ 이 사건 현지조사를 거부한 혐의로 원고에 대한 수사절차가 개시되었는데, 수사과정에서 조사담당자 소외 9는 '원고에게 조사를 받기 어려우면 조사를 거부하는 방법도 있다는 정도의 정보를 알려주었으나, 원고 및 그 배우자에게 적극적으로 조사거부를 권유한 사실은 없고, 조사관으로서 해서도 안 되는 행동이다'라는 취지로 진술하였고, 조사담당자 소외 6은 '처음에 요구한 자료는 대부분 제출받았었고, 현지조사를 하면서 의심 청구건을 발체하여 추가적으로 3일차인 목요일 오후 늦게 요구를 하고 퇴근을 하였는데, 그 다음날 아침 10시 정도 출근을 하여 병원에 도착을 하니 원고의 남편이 팀장을 통해 조사거부의사를 밝혀 당시 상당히 의아했었고, 결국 위 자료에 대해 제출받지 못한 것은 사실이다.

조사거부에 따른 형사처벌 가능성, 행정처분 가능성 등에 대해 충분히 고지를 했었고, 오후에 다시 한 번 조사거부에 대한 의사를 확인하고 조사를 종료했던 것으로 기억한다'라는 취지로 진술하였다.

- ⑥ 한편, 위 수사결과 원고에 대해 2019. 10. 21. 벌금 3,000,000원의 약식명령이 발령되었는데, 원고가 2019. 11. 5. 위 약식명령에 대해 정식재판을 청구하여 정식재판절차가 개시되었다.

위 공판절차에서 증인으로 출석한 조사담당자 소외 4는 "공단의 현지조사 의뢰 당시 '입·내원일수 거짓 및 증일 청구'가 문제된 환자 17명 관련 진료기록부의 제출을 2018. 1. 25. 원고 측에게 요구하였으나 제출하지 않았고, 다음날인 2018. 1. 26. 원고가 이 사건 현지조사를 거부하겠다는 의사를 밝혔다"고 진술하였다.

⑦ 원고는 위 수사절차에서 조사거부에 관한 확인서 및 사실확인서를 직접 작성한 사실을 인정하면서도, 현지조사 당시 요구받은 자료를 모두 제출하였으며 폐업할 예정이라면 조사를 거부하라는 조사담당자의 권유에 따라 충동적으로 이 사건 현지조사를 거부하게 되었다는 취지로 진술하였고, 원고의 남편인 소외 11, 종전 병원의 원부과장이었던 소외 12도 동일한 취지로 진술하였다.

또한 종전 병원의 행정기획실장으로 근무한 소외 13은 2019. 11. 28. '이 사건 현지조사 당시 요구받은 자료를 모두 제출하였고, 조사관 중 한 명이 더 이상 제출할 서류가 없다고 하였다'는 취지의 사실확인서를 작성하였고, 원고에 대한 공판절차에 증인으로 출석하여 동일한 취지로 진술하였다.

한편, 이 사건 현지조사 당시 종전 병원에 방문하였다고 주장하는 소외 14는 '2018. 1. 26. 오전 무렵 조사관 중 한명이 더 제출할 서류가 없다고 하는 말을 들었다'는 내용의 사실확인서를 제출하였다.

⑧ 공단은 2019. 8. 9. 원고에게 '입원환자 조리사 가산 및 이학요법료 부담청구(2016. 1. 1. ~ 6. 30.)'를 사유로 10,026,550원이 환수될 예정임을 통보하였다.

[인정근거] 다툼 없는 사실, 갑 제7호증의 1, 2, 4, 제11 내지 14, 16호증, 을 제1호증의 1, 2, 제2호증, 제3호증의 1, 2의 각 기재, 변론 전체의 취지

(2) 위 각 인정사실에 변론 전체의 취지를 더하여 알 수 있는 다음과 같은 사정들을 종합하여 보면, 원고는 피고의 진료기록부 제출명령을 위반하여 '입내원일수 거짓 및 증일청구' 관련 진료기록부를 제출하지 않았고 이후 추가적인 조사를 거부하는 의사를 명시적으로 표시하였다고 봄이 타당하다.

따라서 원고가 요구받은 자료를 모두 제출하였다거나 실질적으로 조사가 종료된 상태에서 조사담당자의 권유로 조사거부에 이르게 되었다는 원고의 주장은 받아들이기 어렵다.

결국 이 사건 각 처분의 처분사유는 모두 인정되고, 이에 관한 원고의 주장은 이유 없다.

① 원고는 피고의 '조사명령서' 및 '요양(의료)급여 관계서류 제출요구서'를 제시받고 이에 서명하였는데, '요양(의료)급여 관계서류 제출요구서'에는 제출요구된 서류를 제출하지 않으면 업무정지 처분을 받게 될 수 있다는 경고문이 기재되어 있었다.

그럼에도 원고는 2018. 1. 26. 이 사건 현지조사를 거부한다는 명시적인 의사가 담긴 확인서에 서명·날인하였고, 이와 동일한 취지의 사실확인서를 자필로 직접 작성하였다.

② 원고는 조사담당자의 권유에 따라 위와 같은 확인서 및 사실확인서를 작성하게 된 것이라는 취지로 주장하나, 원고에게 조사거부라는 방법도 있다는 점을 알려주었을 뿐 권유한 적은 없다는 취지의 소외 9의 진술, 조사거부로 인한 불이익을 고지하였다는 소외 6의 진술 및 원고 스스로도 조사거부로 인한 불이익을 고지받고 4일간 숙고하여 조사거부에 이르게 되었다고 확인서에 기재한 점 등을 종합하여 보면, 원고가 자신의 의사에 반하여 위 확인서 등을 작성하게 된 것이라고 보기는 어렵고, 달리 내용의 미비로 인하여 위 확인서 등을 증명자료로 삼기 어렵다고 볼 자료도 없다(대법원 1994. 9. 23. 선고 94누3421 판결, 대법원 2002. 12. 6. 선고 2001두2560 판결 등 참조).

③ 원고는 위 확인서 등을 작성할 당시 요구받은 자료를 모두 제출하여 실질적으로 조사가 종료된 상태였다고 주장한다.

그러나 '현지조사 거부 관련 경과기록'에는 2018. 1. 25. 입내원(내방)일수 거짓 및 증일청구 관련 진료기록부 제출을 요청하였으나 제출되지 않아 재차 요청한 상태로 종전 병원에 대한 조사가 계속되고 있었던 것으로 기재되어 있는 점, 조사담당자인 소외 6은 '2018. 1. 25. 원고에게 추가적으로 자료 제출을 요구하였으나 원고가 이에 응하지 않은 채 다음날 이 사건 현지조사를 거부하겠다는 의사를 밝혀 의아하게 생각했다'는 취지로 수사과정에서 진술하였고, 조사담당자인 소외 4는 "2018. 1. 25. '입·내원일수 거짓 및 증일 청구'가 문제된 환자 17명과 관련된 진료기록부의 제출을 요구하였으나 원고가 다음날 조사거부의 의사를 밝혔다"는 취지로 원고에 대한 공판절차에서 증언한 점, 원고의 주장대로 원고가 조사거부 의사를 밝힐 당시 이 사건 현지조사가 실질적으로 종료된 상태였다면 조사담당자들이 원고로부터 조사거부에 관한 확인서 등을 징구할 필요 없이 조사를 종료할 수 있었을 것으로 보여 소외 6, 소외 4 진술의 신빙성이 충분히 인정되는 점, 원고의 수사기관 진술 및 원고의 주장에 부합하는 소외 11, 소외 12, 소외 13 등의 진술은 앞서 본 사정들 및 원고와의 관계에 비추어 이를 그대로 받아들이기 어려운 점, 나아가 소외 14는 종전 병원과의 관계가 불분명하여 그 진술내용을 믿기 어려운 점 등에 비추어 보면, 원고가 조사거부 의사를 밝힌 2018. 1. 26. 당시 '입·내원일수 거짓 및 증일 청구'와 관련된 진료기록부가 제출되지 않아 이 사건 현지조사가 종료되지 않은 상태였다고 봄이 타당하다.

④ 원고는, 공단이 10,026,550원을 환수할 예정임을 통보하였다는 이유로 이 사건 현지조사 당시 요구받은 자료가 모두 제출되었다고 주장하나, 위 환수예정통보의 사유는 '입원환자 조리사 가산 및 이학요법료 부당청구'에 관한 것이고 원고가 제출을 거부한 진료기록부는 '입·내원일수 거짓 및 증일 청구'에 관한 것이므로, 위 환수예정통보가 있었다고 하여 '입·내원일수 거짓 및 증일 청구'에 관한 진료기록부가 제출되었다고 보기는 어렵다.

⑤ 앞서 본 여러 사정들에 비추어 보면, 원고가 2018. 1. 26. 이 사건 현지조사를 거부할 의사를 표시할 당시 종전 병원의 '입·내원일수 거짓 및 증일 청구'와 관련된 조사가 종료되지 않았던 것으로 보이고, 조사명령서에는 이 사건 현지조사 종기가 명시되어 있지 않았던 점까지 더하여 보면, 원고가 이 사건 현지조사에 대한 거부의사를 명시함으로써 이 사건 현지조사가 더 이상 진행되지 못하고 종료되었다고 봄이 타당하다.

나) 이 사건 각 처분의 대상

(1) 구 국민건강보험법 제98조 제1항 및 의료급여법 제28조 제1항은 피고로 하여금 요양기관 혹은 의료급여기관에 대해 업무정지를 명할 수 있도록 정하고 있고, 구 국민건강보험법 제98조 제3항 및 의료급여법 제28조 제6항은 '제1항에 따른 업무정지처분의 효과는 그 처분이 확정된 요양기관 또는 의료급여기관을 양수한 자 또는 합병 후 존속하는 법인이나 합병으로 설립되는 법인에 승계되고, 업무정지처분의 절차가 진행 중인 때에는 양수인 또는 합병 후 존속하는 법인이나 합병으로 설립되는 법인에 대하여 그 절차를 계속 진행할 수 있다.

다만, 양수인 또는 합병 후 존속하는 법인이나 합병으로 설립되는 법인이 그 처분 또는 위반사실을 알지 못하였음을 증명하는 때에는 그러하지 아니하다'라고 규정하고 있다.

구 국민건강보험법 제42조 제1항 및 의료급여법 제9조 제1항은 의료법에 따라 개설된 의료기관 등을 국민건강보험의 요양기관 및 의료급여기관으로 직접 지정하는 한편, 피고가 공익 또는 국가정책(시책)에 비추어 요양기관이나 의료

급여기관으로 적합하지 아니한 대통령령이 정하는 의료기관 등을 요양기관 및 의료급여기관에서 제외할 수 있도록 정하고 있다.

그 위임에 따른 국민건강보험법 시행령 제18조 제1항 제4호 및 의료급여법 제12조 제4호는 위 요양기관 제외대상 의료기관 등으로 '구 국민건강보험법 제98조 및 의료급여법 제28조에 따른 업무정지처분의 절차가 진행 중이거나 업무정지처분을 받은 요양기관 및 의료급여기관의 개설자가 개설한 의료기관 또는 약국'을 규정하며, 국민건강보험법 시행령 제18조 제3항 및 의료급여법 시행령 제12조 제2항 '업무정지처분 기간이 끝나는 날'까지를 요양기관 및 의료급여기관에서 제외되는 기간으로 정하고 있다.

이러한 관련 규정의 문언과 체계 등을 종합하여 보면, 구 국민건강보험법 제98조 제1항 및 의료급여법 제28조 제1항에 따른 업무정지처분은 요양기관을 대상으로 하는 대물적 처분의 성격이 있다고 볼 수 있다.

(2) 그러나 다른 한편, 구 의료법(2020. 3. 4. 법률 제17472호로 개정되기 전의 것)에 따르면 의사 등 면허를 받은 자만이 의료기관을 개설할 수 있고(제33조 제2항), 원칙적으로 의료인이 둘 이상의 의료기관을 개설·운영하는 것이 금지되는 점(제33조 제8항), 요양기관 및 의료급여기관은 의료업의 단위가 되는 인적·물적 결합체로서 법인격이 없고, 그와 관련한 대외적 법률관계의 주체는 법인격이 있는 개설자가 될 수밖에 없는 점, 이 사건 각 처분과 같은 요양기관 및 의료급여기관 업무정지처분에 대한 항고소송의 원고적격은 요양기관 및 의료급여기관의 개설자에게 있는 점, 앞서 본 바와 같이 구 국민건강보험법 및 의료급여법은 업무정지처분의 절차가 진행 중이거나 업무정지처분을 받은 요양기관 및 의료급여기관의 개설자가 개설한 의료기관에 대해 업무정지처분을 할 수 있다는 명문의 규정을 두고 있지 않으나 새로이 개설된 의료기관을 요양기관 및 의료급여기관에서 제외할 수 있도록 규정하고 있으므로 업무정지처분의 효력이 개설자에게 전혀 미치지 않는다고 보기는 어려운 점, 나아가 요양기관 및 의료급여기관에 대한 업무정지처분을 회피하기 위하여 개설자가 요양기관 및 의료급여기관을 폐업하고 실질적으로 동일성을 인정하기 어려운 다른 요양기관 및 의료급여기관을 개설하는 경우 사후에 종전 요양기관 및 의료급여기관의 업무정지사유를 발견하였다는 이유만으로 종전 요양기관 및 의료급여기관의 개설자가 새로 개설한 요양기관 및 의료급여기관에 업무정지 등의 책임을 물을 수 없다고 한다면 탈법행위를 용인하고 위법한 요양급여 및 의료급여비용 청구에 대한 제재효과가 상실되는 결과가 초래되어 부당한 점 등을 종합하여 보면, 구 국민건강보험법 제98조 제1항 및 의료급여법 제28조 제1항에 따른 업무정지처분은 요양기관 및 의료급여기관에 대하여 행하여지는 것이기는 하지만 그 효력은 당연히 위반행위를 한 개설자에게도 미치는 것으로서 대인적 처분의 성격도 아울러 가지는 것으로 보아야 하고, 따라서 특별한 사정이 없는 한 위법한 조사거부 행위를 한 요양기관 및 의료급여기관의 개설자가 새로 개설한 요양기관 및 의료급여기관에 대하여도 업무정지처분을 할 수 있다고 봄이 상당하다(대법원 2012. 6. 28. 선고 2010두 27516 판결 취지 참조).

(3) 그러므로 종전 병원에서 이루어진 앞서 본 위법한 조사거부를 사유로 하여 원고가 개설한 이 사건 병원에 대하여 업무정지처분을 하였다는 것 자체로 이 사건 처분이 위법하게 된다고 할 수는 없다.

이와 다른 전제의 원고의 이 부분 주장은 받아들이지 아니한다.

3) 재량권 일탈·남용

가) 제재적 행정처분이 사회통념상 재량권의 범위를 일탈하였거나 남용하였는지 여부는 처분사유로 된 위반행위의 내용과 당해 처분행위에 의하여 달성하려는 공익 목적 및 이에 따르는 제반 사정 등을 객관적으로 심리하여 공익 침해의 정도와 그 처분으로 인하여 개인이 입게 될 불이익을 비교·교량하여 판단하여야 한다(대법원 2006. 2. 9. 선고

2005두11982 판결 등 참조).

나) 앞서 인정한 사실들 및 앞서 든 증거들에 변론 전체의 취지를 종합하여 인정되는 다음과 같은 사정들에 비추어 보면, 원고가 제출한 증거들만으로는 이 사건 각 처분이 과도하게 무거워 재량권을 일탈·남용한 위법이 있음을 인정하기 부족하고, 달리 이를 인정할 증거가 없다.

따라서 원고의 이 부분 주장 역시 이유 없다.

① 요양급여비용 및 의료급여비용에 대한 사후통제 및 감독을 회피하려는 시도를 사전에 방지하기 위해 현지조사를 거부한 요양기관 및 의료급여기관에 대해서는 엄격한 제재처분을 가하여야 할 공익적 필요성이 크다.

② 원고는 이 사건 현지조사에 성실히 협조해오던 중 실질적으로 조사가 종료된 상황에서 조사담당자의 권유에 따라 이 사건 현지조사를 거부하는 확인서 등을 작성하게 되었다고 주장하나, 앞서 본 바와 같이 원고의 이러한 주장은 받아들이기 어렵다.

오히려 원고는 '입·내원일수 거짓 및 증일 청구'와 관련된 진료기록부 제출을 요구받자 종전 병원을 폐업하면 별다른 불이익이 없을 것이라고 예상하여 이 사건 현지조사를 거부한 것으로 보이는 바, 조사거부 행위의 위법성이 결코 가볍다고 볼 수 없다.

③ 이 사건 각 처분으로 인해 원고는 이 사건 병원의 요양기관 및 의료급여기관으로서의 업무가 정지되는 불이익을 받게 되었으나, 앞서 본 바와 같은 사정들에 비추어 보면, 이 사건 각 처분으로 달성하고자 하는 공익에 비하여 원고가 입는 불이익이 더 크다고 보기 어렵다.

④ 구 국민건강보험법 제98조 제5항의 위임에 따른 같은 법 시행령 제70조 제1항 [별표5] '업무정지 처분 및 과징금 부과 기준' 및 의료급여법 제28조 제8항의 위임에 따른 같은 법 시행령 제16조의2 [별표2] '행정처분의 기준'은 현지조사를 거부·방해 또는 기피한 경우 업무정지 기간을 1년으로 정하고 있는바, 피고는 위 각 처분기준에 따라 요양기관 및 의료급여기관 업무정지 기간을 각 1년으로 하여 이 사건 각 처분을 하였다.

위 각 처분기준이 그 자체로 헌법 또는 법률에 합치되지 않거나, 위 각 처분기준에 따른 이 사건 각 처분이 그 처분 사유가 된 위반행위의 내용 및 관계 법령의 규정 내용과 취지에 비추어 현저히 부당하다고 인정할 만한 합리적인 이유는 보이지 않는다.

3. 결론

그렇다면 원고의 이 사건 각 청구는 이유 없으므로 이를 모두 기각하기로 하여 주문과 같이 판결한다.

[별지 생략]

판사 정용석(재판장) 최기원 최승훈