

대법원 2001. 3. 23. 선고 99두6392 판결

【의료보험요양기관지정취소처분취소】 , [공2001.5.15.(130),1015]

【판시사항】

- [1] 행정처분의 취소소송에서 당초의 처분사유와 기본적 사실관계의 동일성이 없는 별개의 사실을 처분사유로 주장하거나 인정할 수 있는지 여부(소극) 및 기본적 사실관계의 동일성 유무의 판단 기준
- [2] 의료보험요양기관 지정취소처분의 당초의 처분사유인 구 의료보험법 제33조 제1항 이 정하는 본인부담금 수납대장을 비치하지 아니한 사실과 항고소송에서 새로 주장한 처분사유인 같은 법 제33조 제2항 이 정하는 보건복지부장관의 관계서류 제출명령에 위반하였다는 사실은 기본적 사실관계의 동일성이 없다고 한 사례
- [3] 의료보험요양기관 지정취소처분의 근거 규정인 구 의료보험법 제33조 제1항 이 효력을 상실하자 행정청이 별개의 행정행위로서의 행정행위 철회를 하지 아니한 채 바로 위 취소처분이 요양기관 지정처분의 효력을 장래에 향해 상실케 하는 행정행위 철회에 해당하여 유효하다고 주장할 수 있는지 여부(소극)

【판결요지】

- [1] 행정처분의 취소를 구하는 소송에 있어서는 실질적 법치주의와 행정처분의 상대방인 국민에 대한 신뢰보호라는 견지에서, 처분청은 당초의 처분사유와 기본적 사실관계에 있어서 동일성이 인정되는 한도 내에서만 새로운 처분사유를 추가하거나 변경할 수 있을 뿐, 기본적 사실관계와 동일성이 없는 별개의 사실을 들어 처분사유로서 주장함은 허용되지 아니하고, 법원으로서도 당초 처분사유와 기본적 사실관계의 동일성이 없는 사실은 이를 처분사유로 인정할 수 없다고 할 것이며, 여기서 기본적 사실관계의 동일성 유무는 처분사유를 법률적으로 평가하기 이전의 구체적인 사실에 착안하여 그 기초가 되는 사회적 사실관계가 기본적인 점에서 동일한지 여부에 따라 결정된다.
- [2] 의료보험요양기관 지정취소처분의 당초의 처분사유인 구 의료보험법(1999. 2. 8. 법률 제5857호로 개정되기 전의 것) 제33조 제1항 이 정하는 본인부담금 수납대장을 비치하지 아니한 사실과 항고소송에서 새로 주장한 처분사유인 같은 법 제33조 제2항 이 정하는 보건복지부장관의 관계서류 제출명령에 위반하였다는 사실은 기본적 사실관계의 동일성이 없다고 한 사례.
- [3] 행정청이 구 의료보험법(1999. 2. 8. 법률 제5857호로 개정되기 전의 것) 제33조 제1항 등 관련 규정이 정하는 의료보험요양기관 지정 취소의 사유가 발생하였음을 이유로 하여 명문의 규정에 의하여 요양기관의 지정을 취소하는 처분을 하고 나서 그 처분의 근거 규정이 효력을 상실하자 원래 처분의 효력을 상실케 하는 별개의 행정행위로서의 행정행위 철회를 하지 아니한 채 명문의 규정을 근거로 한 요양기관 지정 취소처분이 바로 행정행위 철회에 해당하여 유효하다고 주장하는 것은 실질적 법치주의와 행정처분의 상대방인 국민에 대한 신뢰보호라는 견지에서 철회로써 달성하려는 공익상의 필요와 그 상대방이 입게 될 불이익을 비교할 필요도 없이 허용될 수 없다.

【참조조문】

[1] 행정소송법 제1조 [행정처분일반], 제19조, 제26조, 제27조 [행정소송재판일반]/ [2] 구 의료보험법 (1999. 2. 8. 법률 제5857호로 개정되기 전의 것) 제33조 제1항 (현행 국민건강보험법 제40조 참조), 제2항 제2호 (현행 국민건강보험법 제40조 참조), 제76조 제2항 (현행 국민건강보험법 제84조 참조), 행정소송법 제1조 [행정처분일반], 제19조, 제26조, 제27조 [행정소송재판일반], 의료보험요양기관지정취소기준 (보건사회부훈령 제683호) 제2조 [별표 1], 의료보험요양급여기준및분만급여기준(보건사회부고시 제1994-36호) / [3] 구 의료보험법(1999. 2. 8. 법률 제5857호로 개정되기 전의 것) 제33조 제1항 (현행 국민건강보험법 제40조 참조), 행정소송법 제1조 [행정처분일반]

【참조판례】

[1] 대법원 1987. 7. 21. 선고 85누694 판결 (공1987, 1404), 대법원 1991. 11. 8. 선고 91누70 판결 (공1992, 126), 대법원 1992. 2. 14. 선고 91누3895 판결 (공1992, 1046), 대법원 1992. 8. 18. 선고 91누3659 판결 (공1992, 2772), 대법원 1994. 9. 23. 선고 94누9368 판결 (공1994하, 2877), 대법원 1995. 10. 12. 선고 95누4704 판결 (공1995하, 3798), 대법원 1995. 12. 12. 선고 95누9051 판결 (공1996상, 414), 대법원 1996. 9. 6. 선고 96누7427 판결 (공1996하, 3032), 대법원 1999. 3. 9. 선고 98두18565 판결 (공1999상, 680), 대법원 1999. 11. 26. 선고 97누13474 판결 (공2000상, 70) / [3] 헌법재판소 1998. 5. 28. 선고 96헌가1 전원재판부 결정 (헌공28, 434)

【전문】

【원고,피상고인】 원고

【피고,상고인】 보건복지부장관 (경정 전 : 의료보험연합회) (소송대리인 법무법인 화백 담당변호사 천경송 외 33인)

【대상판결】

【원심판결】 서울고법 1999. 4. 29. 선고 95구3895 판결

【주문】

상고를 기각한다. 상고비용은 피고의 부담으로 한다.

【이유】

1. 처분사유의 변경에 대하여

행정처분의 취소를 구하는 소송에 있어서는 실질적 법치주의와 행정처분의 상대방인 국민에 대한 신뢰보호라는 견지에서, 처분청은 당초의 처분사유와 기본적인 사실관계에 있어서 동일성이 인정되는 한도 내에서만 새로운 처분사유를 추가하거나 변경할 수 있을 뿐, 기본적인 사실관계와 동일성이 없는 별개의 사실을 들어 처분사유로서 주장함은 허용되지 아니하고, 법원으로서도 당초 처분사유와 기본적인 사실관계의 동일성이 없는 사실은 이를 처분사유로 인정할 수 없다고 할 것이며, 여기서 기본적인 사실관계의 동일성 유무는 처분사유를 법률적으로 평가하기 이전의 구체적인 사실에 착안하여 그 기초가 되는 사회적 사실관계가 기본적인 점에서 동일한지 여부에 따라 결정된다고 할 것이다(대법원 1987. 7. 21. 선고 85누694 판결 , 1995. 10. 12. 선고 95누4704 판결 , 1999. 3. 9. 선고 98두18565 판결 등 참조).

기록과 관계 법령에 의하면 경정 전 피고가 이 사건 처분을 함에 있어서 그 처분사유로 의료보험 요양급여기준 및 분만급여기준(보건사회부고시 제1994-36호)이 정하는 본인부담금 수납대장을 비치하지 아니한 사실과 그에 대한 법령상의 근거로 구 의료보험법(1999. 2. 8. 법률 제5857호로 개정되기 전의 것, 이하 '법'이라 한다) 제33조 제1항 및 의료보험요양기관 지정취소기준(보사부훈령 제683호) 제2조 [별표 1] 중 "요양급여기준에 명시된 관계서류를 비치하지 아니한 때"를 명시하고 있음이 분명하고(기록 15-16면), 한편 이 사건 소송과정에서 비로소 그 처분의 사유가 된 법 제33조 제2항 제2호 , 제76조 제2항 이 정하는 보건복지부장관의 관계서류 제출명령에 위반하였다는 것은 당초 처분의 근거로 삼은 위 구체적 사실과는 그 기초가 되는 사회적 사실관계의 기본적인 점에서 다르다고 할 것이므로 경정 전 피고가 이와 같은 새로운 사유를 이 사건 처분의 근거로 주장할 수는 없다 할 것인바, 같은 취지의 원심 판단은 정당하고, 거기에 상고이유에서 주장하는 바와 같은 처분사유의 추가·변경에 관한 법리오해 등의 위법이 있다고 할 수 없다.

나머지 상고이유는 원심의 부가적 판단부분에 대한 것으로서, 앞서 본 바와 같이 처분사유의 변경이 허용될 수 없다는 원심의 판단이 정당한 이상 원심의 부가적 판단에 관한 설시의 타당 여부는 판결의 결과에 영향이 없다 할 것이므로, 이 점에 관한 상고이유의 주장도 받아들일 수 없다.

2. 행정행위의 철회에 대하여

원심판결 이유 및 기록에 의하면 원심은, 경정 전 피고가 요양기관으로 지정된 의료기관을 대상으로 하여 의료보험급여에 관한 사항을 조사한 결과 원고가 개설하여 운영하는 의원이 본인부담금 수납대장 미비치로 적발되자 원고 운영의 의원에 대하여 본인부담금 수납대장의 작성·보존의무 위반을 이유로 법 제33조 제1항 등에 의하여 요양기관의 지정을 취소하는 이 사건 처분을 한 다음에 처분의 근거가 된 법 제33조 제1항 이 헌법에 위반된다는 헌법재판소의 1998. 5. 28.자 96헌가1 결정 이 있자, 이 사건 처분이 원고가 운영하는 의원에 대한 원래의 처분, 즉 요양기관 지정처분의 효력을 장래에 향해 상실케 하는 행정행위 철회로서의 성격을 가지고 있는데 원고 운영의 의원에 대한 요양기관의 지정을 철회하여야 할 공익상 필요가 절실하므로 이 사건 처분이 행정행위 철회의 법리에 의하여 적법하다고 주장한 데 대하여, 원고에 대한 요양기관의 지정을 철회하여야 할 공익상의 필요보다는 그로 인하여 원고가 입게 될 불이익이 막대하다고 하여 이러한 피고의 주장을 배척하였다.

그러나 행정청이 법 제33조 제1항 등 관련 규정이 정하는 요양기관 지정 취소의 사유가 발생하였음을 이유로 하여 명문의 규정에 의하여 요양기관의 지정을 취소하는 처분을 하고 나서 그 처분의 근거 규정이 효력을 상실하자 원래 처분의 효력을 상실케 하는 별개의 행정행위로서의 행정행위 철회를 하지 아니한 채 명문의 규정을 근거로 한 요양기관 지정 취소처분이 바로 행정행위 철회에 해당하여 유효하다고 주장하는 것은 실질적 법치주의와 행정처분의 상대방인 국민에 대한 신뢰보호라는 견지에서 철회로써 달성하려는 공익상의 필요와 그 상대방이 입게 될 불이익을 비교할 필요도 없이 허용될 수 없다고 보아야 한다.

비록 원심판결의 설시에 적절하지 못한 점이 없지 아니하나, 법 제33조 제1항 을 근거로 한 이 사건 처분이 행정행위 철회로서도 유효하다는 주장을 배척한 결론에 있어서는 정당하고 거기에 판결에 영향을 미친 위법이 있다고 볼 수 없다.

3. 그러므로 상고를 기각하고 상고비용은 패소자의 부담으로 하기로 하여 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

대법관 이강국(재판장) 조무제 이용우(주심) 강신욱