

대구지방법원 2019. 2. 13. 선고 2018구합23956 판결

【의료기관개설허가취소처분취소】 , [미간행]

【전문】

【원 고】 의료법인 21세기 세종의료재단(소송대리인 변호사 박재형)
【피 고】 경산시장

【주문】

1. 원고의 청구를 기각한다.
2. 소송비용은 원고가 부담한다.

【취지】

피고가 2018. 8. 9. 원고에게 한 의료기관 개설허가 취소처분을 취소한다.

【변론종결】

2019. 1. 16.

【이유】

1. 처분의 경위

가. 원고는 2013. 6. 7. 경상북도지사로부터 의료기관 개설허가를 받아 경산시 (주소 생략) 번지에서 의료기관인 ‘ (병원명 생략) ’을 개설·운영하였다.

나. 원고의 대표자인 소외인 은 2016. 11. 25. 대구지방법원(2016고단4685)에서 아래와 같이 국민건강보험 공단을 기망하여 요양급여 비용 합계 63,842,330원을 편취하였다는 범죄사실에 관하여 징역 1년, 집행유예 2년의 유죄판결을 선고받았다.

소외인은 원고의 이사장으로서 경산시 (주소 생략)번지에 있는 (병원명 생략)을 운영하는 사람이다.
--

소외인은 2014. 2. 17. 위 병원에서 환자 소외 2에게 2014. 1. 2.부터 그달 31.까지 셀레나제, 압노바

등을 처방하여 진료를 실시한 것처럼 피해자 국민건강보험공단에 1,273,790원의 요양급여 비용을 청구하였다.
그러나 사실 소외 2는 위 입원기간 중 외출·외박을 하여 위 병원에서 진료를 받은 사실이 없었다.
그럼에도 소외인은 위와 같이 피해자를 기망하여 이에 속은 피해자로부터 2014. 3. 11. 요양급여 비용 명목으로 1,273,790원을 송금받은 것을 비롯하여 2013. 10. 1.부터 2015. 3. 23.까지 총 68회에 걸쳐 합계 63,842,330원을 편취하였다.

다. 소외인 은 위 유죄판결의 양형이 너무 무겁다는 이유로 대구지방법원[2016노3580, 5315(병합)]에 항소하였다.

위 법원은 소외인 에 대한 교통사고처리 특례법 위반죄 항소사건을 병합하여 심리한 후 2017. 4. 20. 소외인 에게 징역 1년 6개월, 집행유예 2년 및 40시간의 준범윤전강의 수강명령을 선고하였다(이하 ‘관련 형사판결’이라고 한다).

원고가 이에 다시 불복하여 대법원(2017도6887)에 상고하였으나, 2017. 6. 23. 그 상고가 기각됨으로써 관련 형사판결은 그대로 확정되었다.

라. 이에 피고는 2018. 8. 9. 원고에게 의료기관의 개설자가 거짓으로 진료비를 청구하여 금고 이상의 형을 선고받고 그 형이 확정된 때에 해당한다는 이유로 의료법 제64조 제1항 제8호 에 따라 의료기관 개설허가를 취소한다고 통보하였다(이하 ‘이 사건 처분’이라고 한다)

【인정근거】 다툼 없는 사실, 변론 전체의 취지

2. 이 사건 처분의 적법 여부

가. 원고의 주장

1) 법률유보의 원칙 위반

의료법 제64조 제1항 제8호 는 의료기관 개설자가 거짓으로 진료비를 청구하여 금고 이상의 형을 선고받고 그 형이 확정된 때를 의료기관 개설허가의 취소사유로 규정하고 있다.

그런데 (병원명 생략) 을 개설한 자는 의료법인인 원고이지, 원고의 대표자에 불과한 소외인 이 아니다.

그러므로 원고의 대표자가 거짓으로 진료비를 청구하여 금고 이상의 형을 선고받고 그 형이 확정되었다는 사실만으로 이를 함부로 원고가 금고 이상의 형을 선고받고 그 형이 확정된 것과 동일하게 취급하여 의료법 제64조 제1항 제8호 를 적용할 수는 없고, 입법의 불비로 인한 불이익을 국민에게 전가하는 것은 부당하다.

따라서 이 사건 처분은 법률유보의 원칙을 위반하였으므로 위법하다.

2) 재량권의 일탈·남용

설령 그 처분사유가 인정된다고 하더라도, ① 원고는 더이상 의료기관을 운영할 수 없다는 불이익을 입는 점, ② 이미 입원 중인 환자들이 갑작스런 의료행위 중단으로 불측의 피해를 입을 뿐만 아니라 원고는 이들을 강제로 퇴원시켜야만 하는 점, ③ 관련 형사판결이 확정될 때까지 소외인 이 이사직을 유지하였어야 할 정도로 (병원명 생략) 이 재정적인 어려움을 겪고 있는 점 등을 종합하면, 이 사건 처분은 재량권의 한계를 넘거나 그 남용이 있는 때에 해당하여 위법하다.

나. 관계 법령

별지 관계 법령 기재와 같다.

다. 판단

1) 관계 규정의 내용

의료법 제64조 제1항 은 “보건복지부장관 또는 시장·군수·구청장은 의료기관이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 그 의료업을 1년의 범위에서 정지시키거나 개설 허가의 취소 또는 의료기관 폐쇄를 명할 수 있고, 다만 제8호 에 해당하는 경우에는 의료기관 개설 허가의 취소 또는 의료기관 폐쇄를 명하여야 하며, 의료기관 폐쇄는 제33조 제3항 과 제35조 제1항 본문에 따라 신고한 의료기관에만 명할 수 있다.”라고 규정하면서, 제8호 에서 “의료기관 개설자가 거짓으로 진료비를 청구하여 금고 이상의 형을 선고받고 그 형이 확정된 때”를 의료기관 개설허가의 필수적 취소 사유로 규정하고 있다.

한편 의료법 제33조 제2항 에 의하면, 의사, 치과의사, 한의사 또는 조산사(제1호), 국가나 지방자치단체(제2호), 의료업을 목적으로 설립된 법인(의료법인이라고 한다. 제3호), 민법이나 특별법에 따라 설립된 비영리법인(제4호), 공공기관의 운영에 관한 법률에 따른 준정부기관, 지방의료원의 설립 및 운영에 관한 법률에 따른 지방의료원 및 한국보훈복지의료공단법에 따른 한국보훈복지의료공단(제5호)에 해당하는 자가 아니면 의료기관을 개설할 수 없다.

2) 법률유보의 원칙 위반 여부

위 관계 규정의 내용에 비추어 살피건대, 다음의 이유로 의료법 제64조 제1항 제8호 에서 말하는 ‘의료기관의 개설자’란 자연인인 의료인의 경우 그 의료인, 법인인 의료법인의 경우 그 법인의 대표기관을 의미한다고 해석함이 타당하다.

따라서 피고가 원고에게 의료기관의 개설자가 거짓으로 진료비를 청구하여 금고 이상의 형을 선고받고 그 형이 확정된 때에 해당한다는 이유로 이 사건 처분을 한 것은 적법하다.

가) 법인은 법률의 규정에 좇아 정관으로 정한 목적의 범위 내에서 권리와 의무의 주체가 되고(민법 제34조), 대표자를 통하여 사무를 집행하고 행위하며, 법인의 대표에 관하여는 대리에 관한 규정을 준용한다(민법 제59조 제2항).

그러므로 법인이 대표자를 선임한 이상 그의 행위로 인한 법률효과와 이익은 당연히 법인에게 귀속되며(민법 제114조 참조), 이는 대표자가 그 직무에 관하여 타인에게 손해를 가한 경우와 같은 불법행위의 영역에서도 마찬가지로 적용된다(민법 제35조 제1항 참조).

더군다나 행정법규 위반에 대하여 가하는 제재는 행정목적의 달성을 위하여 행정법규 위반이라는 객관적 사실에 착안하여 가하는 조치이므로 형법상의 제재, 즉 형벌과는 달리 위반자의 의무위반을 탓할 수 없는 정당한 사유가 있는 등의 특별한 사정이 없는 한 위반자에게 고의나 과실이 없다고 하더라도 부과할 수 있다.

따라서 대표자의 범죄행위로 해당 법인을 처벌하는 것이 아니라, 단지 대표자의 범죄행위를 근거로 행정상의 제재를 가하는 경우 그 제재의 효과는 당연히 법인에게 귀속된다고 봄이 타당하다.

나) 의료법은 의료기관의 개설자를 자연인인 의료인과 법인인 의료법인 등으로 구분하고 있다. 그러나 의료기관 개설자가 거짓으로 진료비를 청구하여 금고 이상의 형을 선고받고 그 형이 확정된 때에 이에 대한 행정상 제재를 가할 필요성은 의료기관의 개설자가 자연인인지 또는 법인인지에 따라 달라진다고 볼 수 없다.

다) 현행 형사법 체계에서 법인에게는 벌금형 외에 금고형 등 자유형을 선고할 수 없다.

그런데 만약 의료법 제64조 제1항 제8호 에서 정한 의료기관 개설자를 법인 자체로만 엄격하게 제한하여 의료법인의 대표자가 거짓으로 진료비를 청구하여 금고 이상의 형을 선고받고 그 형이 확정된 때는 의료기관 개설허가의 취소사유에 해당하지 않는다고 해석한다면, 개인과 달리 의료법인이 개설한 의료기관에 대해서는 진료비를 거짓으로 청구하는 등 위법행위에 대하여 아무런 행정상의 제재를 가할 수 없다는 부당한 결과를 초래한다.

3) 재량권 일탈·남용 여부

가) 어느 행정행위가 기속행위인지 여부는 이를 일률적으로 규정할 수는 없고, 당해 처분의 근거가 된 규정의 형식이나 체제 또는 문언에 따라 개별적으로 판단하여야 한다(대법원 1998. 4. 28. 선고 97누21086 판결 등 참조).

나) 살피건대, 의료법 제64조 제1항 본문에서는 “의료업을 1년의 범위에서 정지시키거나 개설허가의 취소 또는 의료기관 폐쇄를 명할 수 있다.”라고 규정하고 있는 반면에 단서에서는 “다만, 제8호 에 해당하는 경우에는 의료기관 개설 허가의 취소 또는 의료기관 폐쇄를 명하여야 하며 ”라고 규정하고 있다.

따라서 위 규정의 형식과 체제 및 문언에 비추어 의료법 제64조 제1항 단서 제8호 에 근거한 의료기관 개설허가의 취소처분은 행정청의 재량이 허용되지 않는 기속행위라고 해석함이 타당하므로, 결국 원고의 이 부분 주장은 그 자체로 이유가 없다.

다) 설령 법적 견해를 달리하여 이 사건 처분을 재량행위라고 본다고 하더라도, 다음의 여러 사정을 종합하면, 원고가 주장하는 사정들만으로는 이 사건 처분이 재량권의 한계를 넘거나 그 남용이 있는 때에 해당한다고 볼 수 없다.

① 피고는 이 사건 처분을 통해 적정한 진료비 청구를 유도하고, 이를 위반한 자에게는 엄정한 행정적 제재를

가하여 국민건강보험 재정의 건실화를 도모하고 의료기관 운영의 투명성을 확보하여야 할 공익상의 필요가 매우 크다.

② 그런데 원고가 거짓으로 진료비를 청구하여 편취한 금액이 약 6,300만 원에 이르고, 그 횟수도 68회이며, 부정하게 수급한 기간도 1년 이상이어서 그 위반의 정도가 매우 중대하다.

③ 따라서 이 사건 처분은 이로 인해 원고가 입는 불이익보다 피고가 달성하려는 공익이 훨씬 더 중대하므로 비례의 원칙을 위반하였다고 볼 수 없다.

3. 결론

그렇다면, 원고의 청구는 이유가 없으므로, 주문과 같이 판결한다.

(별지 생략)

판사 한재봉(재판장) 박상한 김웅수