

서울 행정법원

제 6 부

판 결

사 건 2024구합91668 개선명령처분 취소
원 고 A
피 고 마포구청장
변 론 종 결 2026. 1. 23.
판 결 선 고 2026. 4. 17.

주 문

1. 원고의 청구를 기각한다.
2. 소송비용은 원고가 부담한다.

청 구 취 지

피고가 2024. 3. 7. 원고에게 한 개선명령 처분을 취소한다.

이 유

1. 처분의 경위

가. 원고는 서울 마포구 (비실명화로 생략)에서 노인복지법에 따른 노인의료복지시설

인 'B'(이하 '이 사건 시설'이라 한다)를 운영하는 사람이고, 망 C(19**. *. **. 출생, 20**. *. *. 사망, 이하 '망인'이라 한다)는 20**. *. **. 이 사건 시설에 입소하여 생활했던 수급자이다.

나. 서울특별시서부노인보호전문기관은 2023. 6. 13. 망인의 보호자로부터 '망인이 치매와 연하장애가 있어 식사보조가 필요하였음에도 혼자 식사를 하다가 질식사하였으므로 이 사건 시설 내 방임 학대가 의심된다'는 내용의 신고를 받고, 2023. 6. 15. 및 2023. 6. 20. 이 사건 시설에 대한 시설조사를 실시하였다. 그 결과 위 기관은 2023. 11. 21. '망인은 식사 시 보조가 필요하거나 관찰될 필요가 있었음에도 이 사건 시설은 이러한 조치를 취하지 않았으므로 망인에 대하여 방임을 한 노인학대행위가 있었다'고 판정하고, 2023. 11. 23. 피고에게 이를 통보하였다.

다. 피고는 2024. 3. 7. 원고에게 시설 거주자에 대한 부당한 학대 등 인권침해가 발생하였다는 이유로 사회복지법 제40조 제1항 제4호, 같은 법 시행규칙 제26조의2 [별표 4] 2. 개별기준 제4호 (라)목에 따라 '전 직원 대상 노인학대 예방교육, 안전·응급 처치교육 및 인권교육 추진계획 수립 및 교육결과 보고', '이용자 식사시간 포함 이용자 보호체계 개선', '입소자 식사법은 의사소견(확인절차 포함)에 따라 진행'을 명하는 내용의 개선명령(이하 '이 사건 처분'이라 한다)을 하였다.

[인정근거] 다툼 없는 사실, 갑 제1, 7호증(가지번호 포함, 이하 같다), 을 제1호증의 각 기재, 변론 전체의 취지

2. 관계 법령

별지 기재와 같다.

3. 이 사건 처분의 위법 여부

가. 처분사유의 부존재 여부

1) 관련 법령 및 법리

사회복지사업법 제40조 제1항 제4호는 '보건복지부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 시설에서 회계부정이나 불법행위 또는 그 밖의 부당행위 등이 발견되었을 때 그 시설의 개선, 사업의 정지, 시설의 장의 교체를 명하거나 시설의 폐쇄를 명할 수 있다'고 규정하고, 같은 조 제3항에 따라 그 행정처분의 세부적인 기준을 정할 권한을 위임받은 같은 법 시행규칙 제26조의2 [별표 4] 2. 개별기준 제4호 (라)목은 '회계부정이나 불법행위 또는 그 밖의 부당행위 등이 발견된 경우' 중 하나로 '시설 거주자에 대한 부당한 체벌, 폭행, 학대 등 인권침해가 발생한 경우'를 들면서 1차 위반 시 개선명령을 부과하도록 정하고 있다.

사회복지사업법령은 '학대'의 의미에 관하여 따로 정의규정을 두고 있지 않으나, 사회복지사업법 제2조 제1호 (다)목은 노인복지법에 따른 의료복지 등에 관한 사업을 '사회복지사업'의 하나로 정하고 있고, 같은 조 제4호는 사회복지사업을 할 목적으로 설치된 시설을 '사회복지시설'로 규정하고 있다. 이 사건 시설은 노인복지법에 따른 노인의료복지시설임은 앞서 본 것과 같고, 노인복지법은 노인의 질환을 사전예방 또는 조기발견하고 질환상태에 따른 적절한 치료·요양으로 심신의 건강을 유지하고, 노후의 생활안정을 위하여 필요한 조치를 강구함으로써 노인의 보건복지증진에 기여함을 목적으로 제정된 것으로, 같은 법 제1조의2 제4호는 노인학대를 '노인에 대하여 신체적·정신적·정서적·성적 폭력 및 경제적 착취 또는 가혹행위를 하거나 유기 또는 방임을 하는 것'으로 정의하고 있으며, 같은 법 제39조의9 제3호는 '누구든지 자신의 보호·감독을 받는 65세 이상의 사람(노인)을 유기하거나 의식주를 포함한 기본적 보호 및

치료를 소홀히 하는 방임행위를 하여서는 아니 된다'고 규정한다. 이러한 법령의 목적과 취지, 내용 등을 종합하면, 사회복지사업법 제40조 제1항 제4호 및 같은 법 시행규칙 제26조의2 [별표 4]에서 정한 '학대'에는 이 사건 처분 사유인 '노인에 대한 방임행위', 즉 '자신의 보호·감독을 받는 노인에 대하여 기본적 보호 및 치료를 소홀히 하는 행위'가 포함된다고 해석함이 타당하다.

한편 위와 같은 법령의 체계, 목적과 취지, 문언의 내용 등에 비추어 보면, 사회복지사업법령상 방임행위를 학대로 보기 위해서는 노인을 보호·감독할 책임이 있는 시설 종사자가 노인에게 보조행위나 지속적 관찰 등이 필요한 상태임을 인식하였거나 이를 쉽게 예상할 수 있었음에도 이를 게을리 한 채 적절한 보호 등을 하지 아니하고 방치하여 두는 정도 등에 이른 경우라고 보아야 한다.

2) 판단

앞서 본 사실관계, 앞서 든 증거들, 갑 제6호증의 영상 및 변론 전체의 취지에 따라 인정되는 아래와 같은 사실 내지 사정들에 비추어 보면, 원고가 자신의 보호를 받는 노인인 망인에 대하여 기본적 보호를 소홀히 한 방임행위를 함으로써 학대를 한 사실을 충분히 인정할 수 있다. 따라서 처분사유가 존재하지 않는다는 원고의 이 부분 주장은 이유 없다.

① 망인은 사망 당시 만 80세의 고령으로 장기요양등급 4등급이었고, 치매와 연하장애 등을 앓고 있었다. 망인의 식사는 유동식(경관식)으로 제공되었다가 2023. 3. 9. 부터 일반식으로 변경되었는데, 망인은 평소 식탐이 많고 급하게 음식물을 섭취하는 식습관을 가지고 있었으며, 식사 시 기침을 하거나 가래 증상이 있거나 사례가 들리는 경우가 빈번하게 발생되었다. 이러한 내용을 장기요양급여제공 기록지, 간호기록지 등

에 기재하여 두던 이 사건 시설에서는 망인의 상태와 증상을 충분히 인지하고 있었다고 할 것이므로 망인이 식사할 때 이를 보조하거나 그 모습을 지속적으로 주의 깊게 관찰하여야 했고, 실제로도 위 각 기록에는 망인의 증상 등에 대처하기 위하여 식사 시 천천히 섭취하도록 하고 지켜볼 필요성이 있다는 내용이 기재되어 있기도 하다.

② 그럼에도 이 사건 시설의 요양보호사는 2023. 6. 8. 12:08경 망인이 생활하는 2인실(이하 '이 사건 호실'이라 한다)로 들어와 망인에게 배식을 한 후 곧바로 나갔고, 약 1분 경과 후 다시 들어와 다른 수급자에게 배식을 마치고 바로 나갔으며 그때부터 망인이 식사를 마치고 질식사 사고가 발생할 때까지 이 사건 호실에 요양보호사 등이 들어온 적은 없다. 이처럼 망인은 위와 같이 배식을 받은 다음 약 16분 동안 혼자서 식사를 하였고 그 과정에서 요양보호사 등으로부터 아무런 도움을 받지 못하였다.

③ 이에 대하여 원고는 요양보호사가 망인에게 점도증진제를 탄 물을 섭취하게 하여 사례가 들리는지를 확인한 다음 식사를 제공함으로써 망인의 식사를 보조하였고 망인이 당시 스스로 식사를 하였으므로 그 증상의 정도가 중하지 않았다는 취지로 주장한다. 그러나 망인의 식사를 유동식에서 일반식으로 변경한 것은 망인의 보호자의 요청에 따른 것이지 의료인의 판단에 의한 것이 아니었으므로 망인이 일반식을 할 정도로 상태가 호전되었다고 단정하기 어려웠던 점, 망인은 일반식으로 변경한 이래 약 3개월 동안 식사 시 꾸준하게 기침, 가래, 사례 등의 증상이 나타났고 사망하기 전날에도 이러한 증상이 있었던 점 등을 고려하면, 식사 전에 사례가 들리지 않았다고 하더라도 식사 중에 위 증상들이 나타날 것을 예상할 수 없었다거나 그러한 확인만으로 충분한 조치를 하였다고 볼 수 없고, 설령 당시 망인의 상태가 위중하게 보이지는 않았다고 하더라도 식사 보조나 지속적 관찰의 필요성을 상쇄할 정도의 사정이라고 볼 수

는 없다.

④ 원고는 요양보호사 D가 거실에 설치된 CCTV를 통하여 식사과정을 수시로 살펴보아 이상 징후를 인지하고 대처로 이어질 수 있던 것이므로 충분한 관찰을 하였다는 취지로도 주장하나, 이 사건 호실에 설치된 CCTV는 망인의 침대 머리맡을 기준으로 대각선 뒤편에 위치해 있어서 망인이 식사하는 모습을 정면에서 볼 수 없어 이상 증세 발생 시 곧바로 이를 인지할 수 있었다고 보이지 않는다. 또한 요양보호사가 CCTV를 보고 망인의 이상 징후를 감지한 것이라면, 이 사건 호실에 들어가자마자 망인에게 갔어야 함이 자연스러운데 요양보호사는 이 사건 호실에 들어가자마자 바로 뒤돌아 나가려다가 그 순간 망인의 이상 증세를 발견하고 망인에게 다가간 사실이 인정되므로, 위 요양보호사가 CCTV를 통해 망인을 관찰하고 있었다고 보기도 어렵다.

⑤ 한편, 원고는 원고가 방임행위를 방지하기 위하여 상당한 주의와 감독을 게을리하지 않았으므로 노인장기요양보험법 제37조 제1항 제6호 단서 (다)목에 따른 면책사유가 있다고 주장하나, 위 조항은 장기요양기관의 지정을 취소하거나 업무정지를 명하는 처분에 관한 것으로 이 사건 처분의 근거조항과 관련된 것이 아닐뿐더러, 앞서 본 여러 사정들을 고려하면 원고가 망인에 대한 방임행위를 방지하기 위하여 상당한 주의와 감독을 하였다고 볼 수도 없다.

나. 재량권의 일탈·남용 여부

1) 관련 법리

제재적 행정처분이 사회통념상 재량권의 범위를 일탈하였거나 남용하였는지 여부는 처분사유로 된 위반행위의 내용과 당해 처분행위에 의하여 달성하려는 공익목적 및 이에 따르는 제반 사정 등을 객관적으로 심리하여 공익 침해의 정도와 그 처분으로

인하여 개인이 입게 될 불이익을 비교·형량하여 판단하여야 한다. 제재적 행정처분의 기준이 부령의 형식으로 규정되어 있더라도 그것은 행정청 내부의 사무처리준칙을 규정한 것에 지나지 아니하여 대외적으로 국민이나 법원을 기속하는 효력이 없고, 당해 처분의 적법 여부는 위 처분기준만이 아니라 관계 법령의 규정 내용과 취지에 따라 판단되어야 하므로, 위 처분기준에 적합하다 하여 곧바로 당해 처분이 적법한 것이라고 할 수는 없는 것이지만, 위 처분기준이 그 자체로 헌법 또는 법률에 합치되지 아니하거나 위 처분기준에 따른 제재적 행정처분이 그 처분사유가 된 위반행위의 내용 및 관계 법령의 규정 내용과 취지에 비추어 현저히 부당하다고 인정할 만한 합리적인 이유가 없는 한 선불리 그 처분이 재량권의 범위를 일탈하였거나 재량권을 남용한 것이라고 판단해서는 안 된다(대법원 2007. 9. 20. 선고 2007두6946 판결, 대법원 2018. 5. 15. 선고 2016두57984 판결 등 참조).

2) 판단

위 인정사실에, 앞서 든 증거들과 변론 전체의 취지에 의하여 인정되는 아래와 같은 사정을 위 법리에 비추어 보면, 이 사건 처분에 재량권을 일탈·남용한 위법이 있다고 볼 수 없다. 원고의 이 부분 주장도 이유 없다.

① 노인의료복지시설은 치매·중풍 등 노인성질환 등으로 심신에 상당한 장애가 발생하여 도움을 필요로 하는 노인에게 급식·요양과 그 밖에 일상생활에 필요한 편의를 제공함으로써 노인이 심신의 건강을 유지할 수 있게 하고 노후의 생활안정을 도모하여 노인의 보건복지증진에 기여하는 공익적 역할을 수행하고 있으므로 그 사회적 책임이 무겁다. 그리고 방임행위 등으로 학대를 받은 피해노인은 취약한 환경과 지위로 인하여 부당한 대우를 받더라도 쉽게 그 시정을 요구하기 어렵다. 여기에다가 노인

대한 방임행위의 밀행성과 반복의 위험성 등을 고려하면, 노인의료복지시설의 종사자가 자신의 보호·감독을 받는 수급자에 대하여 기본적 보호를 소홀히 하는 방임행위를 한 경우 엄격한 제재를 가할 필요가 있다.

② 개선명령 처분은 사회복지사업법 제40조 제1항 제4호 및 같은 법 시행규칙 제26조의2 [별표 4]가 정한 행정처분기준 중 가장 경한 처분이고, 이 사건 처분의 구체적 내용도 '전 직원 대상 노인학대 예방교육, 안전·응급처치교육 및 인권교육 추진계획 수립 및 교육결과 보고', '이용자 식사시간 포함 이용자 보호체계 개선', '입소자 식사법은 의사소견(확인절차 포함)에 따라 진행'을 하라는 것으로 입소자의 보호와 재발방지를 위한 조치를 취하라는 것이므로, 원고가 주장하는 모든 사정을 고려하더라도 위 처분이 과중하다거나 이로 인하여 원고에 발생하는 불이익이 크다고 보기 어렵다.

4. 결론

원고의 청구는 이유 없으므로 이를 기각하기로 하여 주문과 같이 판결한다.

[별지]

관계 법령

▣ 사회복지사업법

제2조(정의)

이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. "사회복지사업"이란 다음 각 목의 법률에 따른 보호·선도(善導) 또는 복지에 관한 사업과 사회복지상담, 직업지원, 무료 숙박, 지역사회복지, 의료복지, 재가복지(在家福祉), 사회복지관 운영, 정신질환자 및 한센병력자의 사회복지에 관한 사업 등 각종 복지사업과 이와 관련된 자원봉사활동 및 복지시설의 운영 또는 지원을 목적으로 하는 사업을 말한다. 「노인복지법」
4. "사회복지시설"이란 사회복지사업을 할 목적으로 설치된 시설을 말한다.

제40조(시설의 개선, 사업의 정지, 시설의 폐쇄 등)

- ① 보건복지부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 시설이 다음 각 호의 어느 하나에 해당할 때에는 그 시설의 개선, 사업의 정지, 시설의 장의 교체를 명하거나 시설의 폐쇄를 명할 수 있다.
 4. 회계부정이나 불법행위 또는 그 밖의 부당행위 등이 발견되었을 때
- ③ 제1항에 따른 행정처분의 세부적인 기준은 그 위반행위의 유형과 위반 정도 등을 고려하여 보건복지부령으로 정한다.

▣ 사회복지사업법 시행규칙

제26조의2(행정처분의 기준)

법 제40조 제3항의 규정에 의한 행정처분의 세부적인 기준은 별표 4와 같다.

[별표 4] 행정처분의 기준(제26조의2 관련)

2. 개별기준

위 반 행 위	근거법령	행정처분기준		
		1차 위반	2차 위반	3차 위반 이상

4. 회계부정이나 불법행위 또는 그 밖의 부당행위 등이 발견되었을 때 라. 시설 거주자에 대한 부당한 체벌, 폭행, 학대 등 인권침해가 발생한 경우	법 제40조 제1항 제4호	개선명령	시 설 장 교 체	시설폐쇄
---	----------------	------	-----------	------

▣ 노인복지법

제1조(목적)

이 법은 노인의 질환을 사전예방 또는 조기발견하고 질환상태에 따른 적절한 치료·요양으로 심신의 건강을 유지하고, 노후의 생활안정을 위하여 필요한 조치를 강구함으로써 노인의 보건 복지증진에 기여함을 목적으로 한다.

제1조의2(정의)

이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

4. "노인학대"라 함은 노인에게 대하여 신체적·정신적·정서적·성적 폭력 및 경제적 착취 또는 가혹행위를 하거나 유기 또는 방임을 하는 것을 말한다.

제34조(노인의료복지시설)

① 노인의료복지시설은 다음 각 호의 시설로 한다.

1. 노인요양시설: 치매·중풍 등 노인성질환 등으로 심신에 상당한 장애가 발생하여 도움을 필요로 하는 노인을 입소시켜 급식·요양과 그 밖에 일상생활에 필요한 편의를 제공함을 목적으로 하는 시설
2. 노인요양공동생활가정: 치매·중풍 등 노인성질환 등으로 심신에 상당한 장애가 발생하여 도움을 필요로 하는 노인에게 가정과 같은 주거여건과 급식·요양, 그 밖에 일상생활에 필요한 편의를 제공함을 목적으로 하는 시설

제39조의9(금지행위)

누구든지 65세 이상의 사람(이하 이 조에서 "노인"이라 한다)에 대하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하여서는 아니 된다.

3. 자신의 보호·감독을 받는 노인을 유기하거나 의식주를 포함한 기본적 보호 및 치료를 소홀히 하는 방임행위. 끝.