

# 서울 행정 법 원

## 제 1 2 부

### 판 결

사 건 2017구합86828 업무정지처분취소  
원 고 안■■■

피 고 보건복지부장관

변 론 종 결 2018. 5. 3.

판 결 선 고 2018. 5. 31.

### 주 문

1. 피고가 2017. 9. 5. 원고에게 한 1년(2017. 12. 25.부터 2018. 12. 24.까지)의 요양기 관 업무정지처분을 취소한다.
2. 소송비용은 피고가 부담한다.

### 청 구 취 지

주문과 같다.

## 이 유

### 1. 처분의 경위

가. 원고는 의사로서 2008. 5. 1. 안산시 단원구 ■■동에 국민건강보험법 상의 요양기관인 '■■■■신경외과의원'(이하 '이 사건 의원'이라 한다)을 개설·운영해 오다가 2011. 1. 10. 이 사건 의원을 폐업하였고, 같은 달 13일 같은 장소에 개설된 ■■■■한방병원에서 봉직의사로 근무하였다.

나. 피고는 2010. 11. 4. ■■■■경찰서장로부터 '원고가 2009년 9월부터 2010년 7월까지 이 사건 의원에서 통원치료한 수■■■를 입원으로 청구하였고, 무면허 의료기사가 엑스레이를 촬영하게 하였다는 내용의 형사사건이 ■■■■법원에 송치되었다'는 내용으로 현지조사를 의뢰받았다.

다. 피고는 2011. 3. 9. 이 사건 의원에 대하여 조사대상기간을 2009년부터 2010년 11월까지로 하는 내용의 조사명령서를 발부하였다.

라. 보건복지부 소속 공무원 등으로 구성된 현지조사반이 2011. 3. 31. 이 사건 의원에 대한 현지조사를 하기 위하여 이 사건 의원의 장소로 원고를 찾아갔으나, 원고는 이 사건 의원을 폐업하였다는 이유로 조사에 불응하였다(이하 '이 사건 조사불응'이라 한다).

마. 피고는 2011. 8. 18. 원고에게 '구 국민건강보험법(2011. 12. 31. 법률 제11141호로 전부개정되기 전의 것, 이하 같다) 제84조 제2항의 규정에 의한 현지조사를 거부하였다'는 이유로 같은 법 제85조 제1항 제2호에 근거하여 1년의 요양기관 업무정지처분을 할 것이라는 내용의 사전통지서(이하 '이 사건 사전통지서'라 한다)를 등기우편으로 발송하였다.

바. 피고는 2017. 9. 5. 원고에게 2011. 8. 18.자 사전통지의 내용대로 1년의 요양기관 업무정지처분을 하였다(이하 '이 사건 처분'이라 한다).<sup>1)</sup>

[인정근거] 다툼 없는 사실, 갑 제2, 5, 6호증(가지번호 있는 것은 각 가지번호 포함, 이하 같다), 을 제1 내지 5호증의 각 기재, 변론 전체의 취지

## 2. 이 사건 처분의 적법 여부

### 가. 원고의 주장

다음과 같은 이유에서 이 사건 처분은 위법하므로 취소되어야 한다.

#### 1) 신뢰보호원칙 위반

원고는 이 사건 사전통지서를 받지 못하였다. 원고는 피고로부터 '5개월 7일'의 의사면허자격정지처분이 예정된 2010. 11. 4.자 의사면허자격정지처분 사전통지서를 받았다가 이 사건 조사불응 이후인 2011. 5. 23. 피고로부터 '6개월 7일'의 의사면허자격정지처분을 받았을 뿐이다. 원고는 요양기관 업무정지와 관련하여 피고로부터 2017. 9. 4.까지 아무런 처분을 받지 않았으므로, 이 사건 조사불응으로 1개월의 의사면허자격정지기간이 가중되었을 뿐 피고로부터 더 이상의 행정처분은 없을 것이라고 신뢰하였다.

이 사건 처분은 이와 같은 원고의 신뢰에 반한다.

#### 2) 행정절차법 제22조 제5항의 신속한 처분의무 위반

설령 원고가 이 사건 사전통지서를 받았다고 하더라도, 피고가 이 사건 사전통지서를 발송한 때로부터 약 6년이 경과한 후인 2017. 9. 5. 비로소 이 사건 처분을 하였으므로, 이 사건 처분은 행정절차법 제22조 제5항의 신속한 처분의무를 위반한 것이다.

1) 피고는 이 사건 처분의 처분서(갑 제5호증의 2)에서 현행 국민건강보험법을 근거법령으로 특정하였으나, 2011. 3. 31.자 이 사건 조사불응이 처분사유이므로 거부 당시 시행되었던 구 국민건강보험법이 근거법령이어야 타당하다.

## 나. 판단

1) 이 사건 처분의 사전통지가 제대로 이루어졌는지 여부

### 가) 관련 법리

행정절차법 제21조 제1항, 제3항, 제4항, 제22조에 의하면, 행정청이 당사자에게 의무를 부과하거나 권익을 제한하는 처분을 하는 경우에는 미리 '처분의 제목', '처분하려는 원인이 되는 사실과 처분의 내용 및 법적 근거', '이에 대하여 의견을 제출할 수 있다는 뜻과 의견을 제출하지 아니하는 경우의 처리방법', '의견제출기관의 명칭과 주소', '의견제출기한' 등의 사항을 당사자 등에게 통지하여야 하고, 의견제출기한은 의견제출에 필요한 상당한 기간을 고려하여 정하여야 하며, 다른 법령 등에서 필수적으로 청문을 하거나 공청회를 개최하도록 규정하고 있지 아니한 경우에도 당사자 등에게 의견제출의 기회를 주어야 하고, 다만 '해당 처분의 성질상 의견청취가 현저히 곤란하거나 명백히 불필요하다고 인정될 만한 상당한 이유가 있는 경우' 등에 한하여 처분의 사전통지나 의견청취를 하지 아니할 수 있다. 따라서 행정청이 침해적 행정처분을 하면서 당사자에게 위와 같은 사전통지를 하거나 의견제출의 기회를 주지 아니하였다면, 그 사전통지나 의견제출의 예외적인 경우에 해당하지 아니하는 한, 그 처분은 위법하여 취소를 면할 수 없다(대법원 2013. 1. 16. 선고 2011두30687 판결 등 참조). 그리고 여기에서 '의견청취가 현저히 곤란하거나 명백히 불필요하다고 인정될 만한 상당한 이유가 있는 경우'에 해당하는지는 해당 행정처분의 성질에 비추어 판단하여야 하며(대법원 2001. 4. 13. 선고 2000두3337 판결 참조), 처분상대방이 이미 행정청에게 위반사실을 시인하였다거나 처분의 사전통지 이전에 의견을 진술할 기회가 있었다는 사정을 고려하여 판단할 것은 아니다(대법원 2000. 11. 14. 선고 99두5870 판결, 위 대법원

2011두30687 판결 참조).

나) 구체적인 판단

이 사건 처분은 침해적 행정처분인 요양기관 업무정지 처분이므로, 피고는 행정절차법 제21조 제1항, 제22조 제1항 내지 제3항에 따라 원고에게 미리 사전통지를 하고 의견제출의 기회를 부여하여야 한다. 을 제5호증의 기재에 의하면 피고가 2011. 8. 18. 원고에게 이 사건 사전통지서를 등기우편으로 발송한 사실이 인정되나, 발송된 사실만으로 이 사건 사전통지서가 원고에게 송달되었다고 인정하기 부족하고, 달리 원고가 이 사건 사전통지서를 수령하였음을 인정할 아무런 객관적인 증거가 없다. 또한 이 사건 처분이 사전통지 및 의견청취 절차를 거치지 않아도 되는 예외적인 경우에 해당한다는 사정도 보이지 않는다.

따라서 이 사건 처분은 사전통지를 하지 않은 절차상 하자가 있다.

다. 소결론

이 사건 처분은 더 나아가 살펴 볼 필요 없이 위법하다.

3. 결론

그렇다면 원고의 청구는 이유 있으므로 이를 인용하기로 하여 주문과 같이 판결한다.

재판장            판사            홍순욱

                  판사            김영일

판사 이원재

[별지]

관계 법령

▣ 구 국민건강보험법(2011. 12. 31. 법률 제11141호로 전부개정되기 전의 것)

#### 제84조(보고와 검사)

② 보건복지부장관은 요양기관(제44조의 규정에 의하여 요양을 실시한 기관을 포함한다)에 대하여 요양·약제의 지급등 보험급여에 관한 보고 또는 서류제출을 명하거나 소속공무원으로 하여금 관계인에게 질문을 하게 하거나 관계서류를 검사하게 할 수 있다.

#### 제85조(업무정지)

① 보건복지부장관은 요양기관이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 때에는 1년의 범위 안에서 기간을 정하여 요양기관의 업무정지를 명할 수 있다.

2. 제84조 제2항에 따른 명령에 위반하거나 거짓 보고를 하거나 소속공무원의 검사 또는 질문을 거부·방해 또는 기피한 때

⑤ 제1항에 따른 업무정지를 부과하는 위반행위의 종별·정도 등에 따른 행정처분기준이나 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

### ■ 행정절차법

#### 제21조(처분의 사전 통지)

① 행정청은 당사자에게 의무를 부과하거나 권익을 제한하는 처분을 하는 경우에는 미리 다음 각 호의 사항을 당사자등에게 통지하여야 한다.

1. 처분의 제목
2. 당사자의 성명 또는 명칭과 주소
3. 처분하려는 원인이 되는 사실과 처분의 내용 및 법적 근거
4. 제3호에 대하여 의견을 제출할 수 있다는 뜻과 의견을 제출하지 아니하는 경우의 처리방법
5. 의견제출기관의 명칭과 주소
6. 의견제출기한
7. 그 밖에 필요한 사항

③ 제1항 제6호에 따른 기한은 의견제출에 필요한 상당한 기간을 고려하여 정하여야 한다.

④ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 제1항에 따른 통지를 하지 아니할 수 있다.

1. 공공의 안전 또는 복리를 위하여 긴급히 처분을 할 필요가 있는 경우
2. 법령등에서 요구된 자격이 없거나 없어지게 되면 반드시 일정한 처분을 하여야 하는 경우

에 그 자격이 없거나 없어지게 된 사실이 법원의 재판 등에 의하여 객관적으로 증명된 경우

3. 해당 처분의 성질상 의견청취가 현저히 곤란하거나 명백히 불필요하다고 인정될 만한 상당한 이유가 있는 경우

#### 제22조(의견청취)

① 행정청이 처분을 할 때 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 청문을 한다.

1. 다른 법령등에서 청문을 하도록 규정하고 있는 경우
2. 행정청이 필요하다고 인정하는 경우
3. 다음 각 목의 처분 시 제21조 제1항 제6호에 따른 의견제출기한 내에 당사자등의 신청이 있는 경우

가. 인허가 등의 취소

나. 신분·자격의 박탈

다. 법인이나 조합 등의 설립허가의 취소

② 행정청이 처분을 할 때 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 공청회를 개최한다.

1. 다른 법령등에서 공청회를 개최하도록 규정하고 있는 경우
2. 해당 처분의 영향이 광범위하여 널리 의견을 수렴할 필요가 있다고 행정청이 인정하는 경우

③ 행정청이 당사자에게 의무를 부과하거나 권익을 제한하는 처분을 할 때 제1항 또는 제2항의 경우 외에는 당사자등에게 의견제출의 기회를 주어야 한다.

④ 제1항부터 제3항까지의 규정에도 불구하고 제21조 제4항 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우와 당사자가 의견진술의 기회를 포기한다는 뜻을 명백히 표시한 경우에는 의견청취를 하지 아니할 수 있다.

⑤ 행정청은 청문·공청회 또는 의견제출을 거쳤을 때에는 신속히 처분하여 해당 처분이 지연되지 아니하도록 하여야 한다.

#### ▣ 구 국민건강보험법 시행령(2012. 8. 31. 대통령령 제24077호로 개정되기 전의 것)

##### 제61조(과징금등 행정처분기준)

① 법 제85조 제1항 및 법 제85조의2 제1항에 따른 요양기관의 업무정지처분 및 과징금부과의



기준은 별표 5와 같다.

[별표 5]

업무정지처분 및 과징금부과의 기준(제61조 제1항 관련)

1. 업무정지처분기준

가. 요양기관이 부당한 방법으로 공단·가입자 또는 피부양자에게 요양급여비용을 부담하게 한 때의 업무정지기간은 다음과 같다.

(표 생략)

비고

나. 요양기관이 법 제84조 제2항의 규정에 의한 관계서류(컴퓨터 등 전산기록장치에 의하여 저장·보존하는 경우에는 그 전산기록을 포함한다. 이하 같다)의 제출명령에 위반하거나 허위보고를 하거나 관계공무원의 검사 또는 질문을 거부·방해 또는 기피한 때에는 업무정지기간을 1년으로 한다. (단서 생략) 끝.