

사 건	2018경기행심547 노인장기요양보험법위반 업무정지처분 취소청구
주 문	청구인의 청구를 기각한다.
청 구 취 지	피청구인이 2018. 3. 23. 청구인에 대하여 한 60일(2018. 5. 1. ~ 2018. 6. 29.)의 업무정지처분을 취소한다.
재 결 일 자	2018. 6. 4.

## 이 유

### 1. 사건개요

청구인은 ○○시 ○○로○○○번길 ○○에서 ‘○○○요양원’ (이하 ‘이 사건 요양기관’ 이라 한다)이라는 장기요양기관을 운영하는 자인데, 피청구인이 2017. 8. 28.부터 9. 1.까지(5일간) 국민건강보험공단과 함께 이 사건 요양기관에 대한 현지조사를 실시한 결과 위생원 및 요양보호사로 등록된 청구의 ○○○, ○○○이 등록된 직종으로 근무하지 않아 청구인이 인력배치 기준 및 인력추가배치 가산기준을 위반하여 급여비용을 부당 청구한 사실이 적발되어 2018. 1. 2. 국민건강보험공단으로부터 부당청구액 26,063,180원의 환수결정 통보를 받았다.

이에 피청구인은 처분 사전통지 및 청문 절차를 거쳐 2018. 3. 23. 이 사건 위반행위에 대하여 「노인장기요양보험법」 제37조제1항제4호 및 같은 법 시행규칙 제29조에 의거 청구인에게 업무정지 60일의 처분(이하 ‘이 사건 처분’ 이라 한다)을 하였다.

### 2. 당사자 주장

#### 가. 청구인 주장

##### 1) 당사자의 지위

청구인은 노인장기요양보험법에 의해 설립된 장기요양기관(노인복지시설, 장기요양기관번호 : ○-○○○○○-○○○○○)이고 피청구인은 2018. 3. 22. 청구인에게 노인장기요양보호법 제37조제1항제4호 (거짓이나 그밖의 부정한 방법으로 비용을 청구한 경우) 위반을 이유로 업무정지 60일의 처분을 한 처분청이다.

## 2) 처분경위

가) 국민건강보험공단 경인지역본부는 2016. 8. ~ 2017. 7. (12개월) 기간을 대상으로 ○○시청이 주관하고 국민건강보험공단 경인지역본부가 인력 등을 지원하여 2017. 8. 28. ~ 2017. 9. 1. (5일) 현지조사를 실시한 결과, 청구인이 인력추가배치가산기준 위반하여 청구한 사실이 확인되어 2018. 1. 2. 총 26,063,180원을 환수결정하였다. 이에 청구인은 2018. 1. 11. 국민건강보험공단에 이의신청을 하였으나 2018. 2. 27.자로 기각되었고, 2018. 3. 15.자로 서울행정법원에 장기요양급여비용환수결정처분취소 청구의 소(2018구합○○○○○호)를 제기하여 현재 소송계속 중이다.

나) 2018. 2. 27. 국민건강보험공단에서 청구인의 이의신청이 기각되자 관할행정청인 피청구인은 2018. 3. 22.자로 청구인에게 업무정지 60일의 행정처분을 내린 것이며, 청구인은 2018. 3. 29. 이 행정처분 명령서를 수령하였다.

3) 그러나 국민건강보험공단 경인지역본부가 실시한 현지조사에서 적발된 청구외 ○○○과 ○○○은 현장조사에서 진술한 진술내용에 부족한 부분이 있어 보충진술서를 제출하고, 이들이 어떤 내용의 서비스를 제공하였는지에 대하여 목격자들의 사실확인서를 증거자료로 첨부하여 국민건강보험공단에 이의신청을 제기하였던 것이나 기각되었던 것이다.

## 4) 청구외 ○○○의 업무

가) ○○○은 1987. 7.생으로 청구인의 대표자 ○○○의 조카로서 ○○○요양원 개원(2016. 7. 18.)직후인 2016. 9. 1. 입사하여 2017. 1. 1.까지는 위생원으로 등록하여 근무하였고, 2017. 1. 2.부터 2017. 7. 9.까지는 요양보호사로 등록하여 요양보호사 업무를 수행하였다.

나) 청구인은 지하 1층, 지상 3층으로 최대 84명의 수급자를 수용할 수 있는 요양원로서는 비교적 큰 건물이다. 청구인은 개원시 입소 정원을 29명으로 인가를 받아 건물 1층에만 수급자를 배치하였다. 그러나 청구인 요양원은 최초 입소정원이 29명이므로 위생원을 반드시 고용할 의무가 있는 것은 아니었으나 건물 규모가 크고(최대 84명까지 수용 가능), 화장실, 세면실 등이 많아 ○○○을 위생원으로 고용한 것이다.

다) ○○○은 위생원으로서 아침 9시에 출근하여 오전에는 시설 내·외부의 청소를 하고, 입소어르신들의 옷가지 등을 세탁기에 넣고 세탁을 하는 일을 하였다.

라) 입소어르신들은 변을 제때에 보지 못해 변비로 고생하는 분이 많은데, 이로 인한 딱딱한 대변으로 변기가 막히는 일이 종종 있다. 그럴 때면 ○○○이 뚫어뻥 등을 이용하여 막힌 변기를 뚫는 일을 도맡아 처리하고 변기 주변 청소를 하였다.

마) ○○○은 오후에는 시설물 외부청소를 하였다.

바) ○○○은 요양보호사 자격을 취득한 후 2017. 1. 2.부터 요양보호사로서 등록하고 근무하였는데, 와상어르신들이 식사를 할 때 침대에서 몸을 일으켜 세우고 식사를 보조하였으며, 망상, 폭력, 욕설, 행동장애로 여성요양보호사가 다루기 어려운 어르신들을 제어하고 안정시키는 일을 하였다.

사) ○○○은 입소어르신들에게 말벗이 되고 외부산책을 할 수 있도록 부축하고 휠체어를 밀어드리고, 여성요양보호사가 케어하기 어렵거나 여성요양보호사로부터 케어받기를 싫어하는 남자 어르신들 (예컨대 기저귀를 갈아드리거나 장루주머니를 청소·교체하는 일)을 케어하였다.

아) ○○○은 청구인의 바로 이웃에 있는 주택에 거주하고 있었기 때문에 야간에 입소어르신의 위급상황이나 행동장애(예컨대 위협적인 행동, 물건 집어던지기 등등)가 발생하면 바로 달려가 야간에 근무하는 요양보호사를 도와 입소어르신을 붙잡아 제어하는 등의 일도 하였다. 또한 입소어르신을 병원으로 모시고 가는 일이 발생하면 병원까지 동행하는 일도 하였다.

#### 5) ○○○의 업무에 대한 국민건강보험공단의 부인

국민건강보험공단 경인지역본부장은 위 제 3항과 같은 청구인의 의견서 제출에 대하여 현지조사 당시 채증한 청구인의 종사자(퇴직자 포함)들의 사실확인서 및 유선문답서에서 ○○○은 위생원, 요양보호사의 본연(고유)업무는 수행하지 않고, 지하 1층 사무실에서 행정업무만 수행하였고, 2017. 12. 신규 위생원 입사 전까지 위생원의 업무는 다른 요양보호사들이 분담하여 수행하였다고 하며, 청구인의 의견서에 객관적인 자료 없이 단순히 종전 진술을 반복하여 제출한 사실확인서는 신뢰할 수 없어 청구인의 이 부분 주장을 배척하였고, 국민건강보험공단본부 역시 이의신청결정서에서 「① 조사 당시 작성된 문답서 등의 진술 내용이 구체적인 점, ② 그 진술내용이 관련 정황 증거에도 잘 부합하므로, 단순히 조사관의 강요 하에 이러한 진술을 거짓으로 꾸며내었다고 믿기 어려운 점, ③ 작성 당시의 대화 내용과 상황 등을 비추어 볼 때 문답이 이루어질 당시 조사자들의 회유나 강압 등이 있었다거나 문답이 불가능할 정도로 의사소통 등의 장애가 있었다고 보기는 어렵다는 점, ④ 그 확인서가 작성자의 의사에 반하여 강제로 작성되었거나 혹은 그 내용의 미비 등으로 인하여 구체적인 사실에 대한 입증자료로 삼기 어렵다는 등의 특별한 사정이 없는 한 그 확인서의 증거가치는 쉽게 부인할 수 없다(대법원 2012. 12. 6. 선고 2001두2560 판결)는 대법원 판례에 비추어 처분의 적법·타당성 검토에 대한 답변을 근거로 하여 확인서가 작성자의 의사에 반하여 진술유도 및 강제가 있었다 보기 어려울 것이기에 현지조사시 채증

된 자료 등에 대해 사실을 인정할 수 있으며, 이에 반하는 현지조사 이후 제출된 자료에 대해서는 인정하기 어렵다」면서 청구인의 주장을 배척하였다.

〈반론〉

가) 그러나 ○○○은 입사 당시부터 2018. 2. 9. 퇴사하기까지 청구인 요양원에 상주하며 위생원과 요양보호사의 업무를 가리지 않고 시도 때도 없이 벌어지는 응급상황에 대처하여 세탁업무, 변기 뚫는 일, 시설물 외부청소, 와상어르신을 침대에서 일으켜 식사하는 것을 보조하고, 행동장애나 치매어르신의 케어 및 안정, 산책에 동행하는 일, 남성어르신의 기저귀를 갈아드리는 일을 한 것이 사실이다.

나) 청구인은 요양원으로 개원한 지 얼마 되지 않고 ○○○도 미혼의 청년으로 전혀 경험이 없이 국민건강보험공단 경인지역본부의 현지조사에 응하여 묻는 말에만 대답하여 자신이 수행한 업무에 대하여 제대로 답변하지 못했던 것이다.

다) ○○○이 국민건강보험공단 경인지역본부가 수집한 증거와 같이 위생사 혹은 요양보호사로서의 업무를 전혀 하지 않았다면 청구인이 이렇게 억울해 하지는 않을 것이다. 국민건강보험공단이 뒤늦게 청구인 직원들의 사실확인서가 제출되었다고 하여 일괄적으로 신빙성을 배척하는 것은 증거채택에 오류가 있는 것이다.

6) 청구의 ○○○의 업무

가) ○○○은 청구인 ○○○요양원 ○○○ 대표와 사실혼관계에 있는 자로서 요양원 개원시부터 2017. 7. 9.까지는 요양보호사로 등록하여 일하고, 그 후부터 현재까지 요양원 관리 업무를 하고 있다.

나) ○○○은 아침 9시에 근무를 시작하여 개개 어르신들의 건강과 밤새 불편한 사정은 없었는지 일일이 체크하고, 어르신과 대화를 나누고, 오후에는 어르신이 필요한 물품을 체크하고 생활관의 불편사항은 없는지 확인하며, 병원이나 외출하는 어르신들이 있을 때는 걸음걸이가 불편한 어르신을 부축하여 간호사나 사회복지사와 동행하는 일을 하였다.

다) ○○○은 중증치매, 공황장애, 망상, 배회증세가 있는 어르신이나, 새로 입소하는 어르신들이 정서적으로 불안해 할 경우 이들을 휠체어에 태워 요양원 경내에 조성된 산책로를 따라 산책을 시켜드려 안정을 취하게 하는 일을 하였다.

청구인 대표자 ○○○은 2016. 6.경 건축비용으로 약 40억 원을 들여 이 사건 청구인 요양원 건물 및 그와 연접한 주택을 건축·완공하고 2016. 7. 18. 요양원으로 개원하였다.

○○○은 원래 건축업을 하던 사람으로 요양원을 운영하거나 요양시설에 근무한 경험이

없는 상태에서 청구인 요양원을 신축하여 개원하였는데, 개원에 맞춰 수급자를 1명도 확보하지 못하였다. 청구인 요양원은 84인의 수급자를 수용할 수 있는 지하 1층, 지상 3층의 비교적 큰 규모의 요양시설인데 수급자가 채워지지 않아 수급신청자를 가리지 않고 받아주었는데, 그 중에는 중증치매, 망상, 섬망, 배회 등의 증세가 심하여 집중적으로 관리해야 할 수급자가 포함되어 있었다.

한편 법령상 요양보호사 1인당 2.5명의 수급자를 돌봐야하고 요양보호사는 1일 24시간 근무하고 2일을 쉬는 방식으로 근무하므로 1일 7.5명의 수급자를 돌봐야 했다. 그런데 중증치매나 망상, 섬망, 배회하는 수급자가 증세가 발현될 경우 그 수급자뿐만 아니라 다른 수급자의 안전을 위해 요양보호사 1명이 증세발현 수급자를 격리시키거나 건물 밖으로 데리고 나가 산책을 시키는 등의 방법으로 진정시켜야 한다. 7.5명을 돌보는 요양보호사가 1명의 증세발현 수급자를 데리고 밖으로 나가면 나머지 6.5명의 수급자가 방치되므로 이들을 돌볼 요양보호사가 꼭 필요한 것이다. ○○○은 보조요양보호사로서 중증치매환자, 망상, 섬망, 배회증세가 있는 수급자의 증세발현 시<sup>1)</sup> 이들을 안정시키기 위해 건물 밖으로 데리고 나가는 등 보조요양보호사의 역할을 했던 것이다.

물론 ○○○은 ○○○과 마찬가지로 여자유양보호사가 할 수 없거나 여자유양보호사를 꺼리는 남자수급자들을 돌보는 일(예, 기저귀를 갈아드리거나 장루주머니를 청소·교체하는 일)을 하였다.

또 ○○○은 사진에서 보는 바와 같이 청구인 요양원과 맞붙어 축조된 다가구주택 건물에 거주하고 있어 같은 울타리 안에 있는 요양원에서 상시 대기하였고, 환자발생시 수급자를 데려가는 일 등을 하였다. 이렇게 ○○○은 하루 24시간 중 잠자는 시간을 제외하고는 아침 8시부터 밤 12시까지 요양원에 상주하면서 수급자를 돌보았는바, ○○○의 요양보호사로서의 근무를 부인하는 건강보험공단의 처사는 청구인 요양원의 사정을 알지 못하는 데서 비롯된 것이다.

입소하여 별 탈 없이 지내는 어르신도 시간이 지남에 따라 갑갑해 하면 날씨가 좋은 날에는 수시로 요양원 경내를 산책하는데 ○○○은 이런 수급자와 동행하여 도움을 주고 있다.

○○○은 입소어르신의 댁을 방문하여 모시고 올 때에는 운전기사가 운전한 차량에 동승하여 어르신의 안전을 도모하고, 차량 탑승과 하차하는 데 도움을 주며, 정신적으로 불안해 할 경우 정서적으로 안정시키는 일을 하였다.

또 ○○○은 수급자 어르신이 좋아하는 물품을 챙겨 와야 할 때나 어르신을 댁으로 모

---

1) 간호사가 폭력성을 보이거나 배회증세를 보인 수급자의 증세를 날짜별로 간호기록일지에 기록함.

시러 갈 때에는 송영차량에 동승하였다.

7) ○○○의 업무에 대한 국민건강보험공단의 부인

국민건강보험공단 경인지역본부장은 ○○○이 시설관리(시설하자보수, 전기공사 등)와 필요시 동일건물 내 주·야간보호서비스기관의 송영서비스 도움을 하였다는 사실이 확인되었을 뿐이라고 하고, 국민건강보험공단 본부 역시 이의신청결정서에서 「요양보호사 ○○○에 대해 요양보호사의 업무가 아닌 시설관리의 업무를 주로 하였음이 다수의 사실확인서 및 문답서에 동일하게 확인되며, 사실확인서가 작성자의 의사에 반하여 강제로 작성되었거나 혹은 그 내용의 미비 등으로 인하여 구체적인 사실에 대한 증명자료로 삼기 어렵다는 등의 특별한 사정이 없는 한 확인서의 증거가치는 쉽게 부인할 수 없다는 판례 등의 내용을 종합하여 고려해 볼 때, 청구인의 주장은 이유없다」고 결정하였다.

<반론>

- 가) 그러나 ○○○은 청구인 요양원의 운영자와 사실혼관계에 있는 자로서 책임감을 갖고 시설관리나 주·야간보호서비스기관의 송영서비스 도움은 당연히 수행한 것이고, 그 외에도 요양보호사로서의 업무를 수행하였다. 시설관리, 송영서비스는 그것대로 하고, 그 외에 요양보호사로서의 업무를 8시간 이상 수행하였다면 이 업무수행결과를 인정받아야 할 것이다.
- 나) ○○○은 요양원에서 어르신들에게 발생하는 제반 사태에 능동적으로 대처하고 공황장애, 중증치매, 망상, 섬망, 배회증세가 있거나 폭력행사를 하는 어르신을 제어하고 안정시키며, 외출하는 어르신을 부축하고 동승하여 케어하는 일 등 온갖 갖은 일을 도맡아 처리하였다.
- 다) ○○○은 요양원과 바로 이웃하고 있는 주택에서 거주하여 잠자는 시간을 제외하면 나머지 시간을 요양원에서 상주하여 위와 같은 업무를 수행하였는데, 이러한 공로를 인정해 주지 않는 것은 편의적 행정권의 행사라 하겠다.

8) 결 어

- 가) ○○○이나 ○○○은 청구인 ○○○요양원 ○○○ 대표와 특수 관계에 있는 자들이긴 하나, 위생원 혹은 요양보호사로서의 업무를 하지 않은 것이 아니라, 위생원과 요양보호사로서의 업무를 수행하면서도 추가로 사무보조 혹은 시설관리업무를 한 것뿐이다.
- 나) 위생원이나 요양보호사로서 필요근무시간은 하루 8시간인바, ○○○이나 ○○○은 하루 24시간 동안 중 잠자는 시간이나 특별한 경우를 제외하고는 거의 요양원에서 생활하고

있다. 청구인은 개원 2년도 안 된 요양시설로서 운영상 여러 가지 미비점이 발생할 것을 예상하여, ○○○ 대표는 요양원 바로 옆에 주택을 마련하여 ○○○, ○○○과 함께 거주하면서 요양원을 조기에 안정시키기 위해 불철주야 노력하고 있다.

다) ○○○이나 ○○○은 퇴근시간 후에도 야간에 요양원 응급상황 발생 시 어르신들을 케어하고 병원이송 등의 조치를 하였다.

라) 피청구인은 국민건강보험공단의 조치를 아무런 여과 없이 수용하여 청구인에게 업무정지 60일의 행정처분을 내렸으나, 국민건강보험공단의 조사결과에 따른 요양급여비용 환수조치는 ○○○과 ○○○의 업무에 대하여 사실관계오인 내지 채증법칙에 위배되었다 할 것이고, 가사 견해를 달리 한다 하더라도 재량권을 일탈·남용한 것으로서 위법·부당하다 할 것이므로 청구인은 이의 취소를 구하기 위해 이 건 행정심판청구에 이른 것이다.

## 나. 피청구인 주장

### 1) 처분의 경위

#### 가) 처분배경

청구인은 ○○시 ○○로○○번길 ○○ 소재에서 ‘○○○요양원’이라는 상호로 장기요양기관을 운영하고 있으며, 국민건강보험공단(이하 ‘공단’이라 한다)의 현지조사 의뢰로 피청구인과 합동으로 청구인 요양원을 대상으로 5일간(2018. 8. 28.~ 9. 1.)의 현지조사를 실시하였다.

조사 결과, 「노인장기요양보험법」 제37조제1항제4호(거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 급여비용을 청구) 위반이 확인되어 동법 시행규칙 제29조(행정처분의 기준) [별표2] 2호 개별기준 다목에 의거 2018. 5. 1.~ 6. 29.까지 업무정지 60일의 행정처분을 통지하였다.

#### 나) 처분경위

2017. 8. 28.~ 9. 1. : 공단 합동 현지조사 실시

2017. 9. 26. : 현지조사 지원결과서 송부

2017. 10. 23. : 공단에 의견 제출서 제출

2017. 11. 14. : 의견서에 대한 답변서 송부 (공단 → ○○시)

2017. 11. 20. : 부당금액 및 행정처분 세부내용 결과 통보 (공단 → ○○시)

- 2017. 12. 8. : 처분사전통지 및 의견제출 통보
- 2017. 12. 28. : 청문 실시 및 의견서 제출
- 2018. 1. 11. : 공단에 이의신청
- 2018. 2. 27. : 기각결정
- 2018. 3. 8. : 이의신청 기각 결정 통보 (공단 → ○○시)
- 2018. 3. 22. : 수급자 조치계획 제출 및 행정처분 통보

2) 청구인의 주장

- 가) 위생원과 요양보호사로 근무한 ○○○과 요양보호사로 근무한 ○○○은 위생원과 요양보호사의 고유 업무를 바르게 수행하였을 뿐만 아니라 추가로 사무보조 및 시설관리업무도 했음.
- 나) ○○○과 ○○○은 개원이 얼마 되지 않은 기관의 안정화를 위하여 기관 근처에 거주하며 수시로 발생하는 응급상황에 대처하는 등 근로시간을 초과하여 기관에서 상주하며 노력하였음.
- 다) 위와 같은 사유로 국민건강보험공단의 조사 결과는 이유 없으며, 피청구인이 이러한 공단의 조치를 아무런 여과 없이 수용하여 행정처분을 내린 것은 재량권을 일탈·남용한 것으로 위법함.

3) 이 사건 처분의 적법성(청구인 주장에 대한 답변)

- 가) 청구인은 피청구인이 공단의 조치를 아무런 여과 없이 수용하여 행정처분을 한 것은 재량권을 일탈·남용한 것으로서 위법·부당하다고 주장하고 있으나, 신청인 주장의 급여의 부당이득금 부과·징수 등에 관한 환수 처분은 공단의 고유사무로 피청구인이 관여할 수 있는 권한이 없다.
- 나) 이로써 공단의 현지조사 결과 피청구인에 통보된 부당금액 및 행정처분 세부내용에서 청구인이 2016. 6월부터 2017. 5월까지 청구한 장기요양급여비용 총 556,051,270원 중 26,063,180원을 부당하게 청구한 사실과 그에 따른 월평균 부당금액 및 부당청구의 비율을 확인함에 따라,
- 다) 피청구인은 「노인장기요양보험법」 시행규칙 제29조(행정처분의 기준) 및 [별표2] 2호 개별기준 다목의 동법 제37조제1항제4호 위반에 해당하는 경우의 기준에 의거하여 공단이

심사 결정한 월평균 부당금액과 부당청구액의 비율에 따라 업무정지 일수를 결정하여 행정처분 통보하였으며, 이는 행정법규위반이라는 객관적 사실에 착안하여 가하는 제재 처분으로서 피청구인이 관계법령에 따라 청구인에게 한 업무정지 60일의 행정처분에 위법·부당함은 없다 할 것이다.

라) 공단의 현지조사 결과에 따라 이의신청, 심사청구, 행정심판, 행정소송 등이 있을 경우 공단과 의견 교환 후 행정처분 시기에 대한 최종 판단은 피청구인이 할 수 있는 바이나, 「노인장기요양보험법」 제55조(이의신청)에 따라 제기한 이의신청에 대해 지난 2월 공단의 장기요양심사위원회에서 심의한 결과 기각 결정됨에 따라, 더 이상 행정청의 역할을 미룰 수 없다고 판단하여 처분 통지하였다.

마) 이렇듯 피청구인은 시설에 입소하여 서비스를 제공받는 어르신들의 수급권을 보호하기 위해 각종 법령 및 기준에 부적정한 시설은 경고, 업무정지, 지정취소 등 행정처분을 통하여 지도·감독하고 있으며 이를 통해 보다 나은 어르신들의 서비스 질적 향상을 도모하는데 열과 성을 다하여 감독으로서의 행정청의 타당한 역할을 수행하고자 최선의 노력을 다하고 있는 바이다.

#### 4) 결론

위 내용을 종합하여 보면 장기요양급여는 국민의 노인장기요양보험료를 재원으로 하는 서비스로서 시설에서는 이 급여를 신청함에 있어 법에 정한 요건을 충실히 지켜 급여를 청구하여야 함에도 신청인은 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 급여비용을 청구하여 장기요양기관의 의무를 다하지 않은 사실이 있다.

따라서 이 사건 집행정지 신청은 위에서 살펴본 바와 같이 정당한 이유가 없는 것으로 마땅히 기각되어야 할 것이다.

### 3. 이 사건 처분의 위법·부당 여부

#### 가. 관계법령

##### 【노인장기요양보험법】

제23조(장기요양급여의 종류) ①이 법에 따른 장기요양급여의 종류는 다음 각 호와 같다.

2. 시설급여 : 장기요양기관이 운영하는 「노인복지법」 제34조에 따른 노인의료복지시설 등에 장기간 동안 입소하여 신체활동 지원 및 심신기능의 유지·향상을 위한 교육·훈련 등을 제공하는 장기요양급여

②제1항제1호 및 제2호에 따라 장기요양급여를 제공할 수 있는 장기요양기관의 종류 및 기준과 장기요

양급여 종류별 장기요양요원의 범위·업무·보수교육 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

③장기요양급여의 제공 기준·절차·방법·범위, 그 밖에 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다.

**제31조(장기요양기관의 지정)** ①장기요양기관을 설치·운영하고자 하는 자는 소재지를 관할 구역으로 하는 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장으로부터 지정을 받아야 한다.

②제1항에 따라 장기요양기관으로 지정받고자 하는 자는 보건복지부령으로 정하는 장기요양에 필요한 시설 및 인력을 갖추어야 한다.

**제33조(장기요양기관의 시설·인력에 관한 변경)** 장기요양기관은 시설 및 인력 중 보건복지부령이 정하는 중요한 사항을 변경하는 경우 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장에게 신고하여야 한다. 신고를 받은 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장은 지체 없이 변경 명세를 공단에 통보하여야 한다.

**제35조(장기요양기관의 의무 등)** ②장기요양기관은 제23조제3항에 따른 장기요양급여의 제공 기준·절차 및 방법 등에 따라 장기요양급여를 제공하여야 한다.

④ 장기요양기관의 장은 장기요양급여 제공에 관한 자료를 기록·관리하여야 하며, 장기요양기관의 장 및 그 종사자는 장기요양급여 제공에 관한 자료를 거짓으로 작성하여서는 아니 된다.

**제37조(장기요양기관 지정의 취소 등)** ①특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장은 장기요양기관이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 그 지정을 취소하거나 6개월의 범위에서 업무정지를 명할 수 있다. 다만, 제1호, 제2호의2 또는 제7호에 해당하는 경우에는 지정을 취소하여야 한다.

4. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 재가 및 시설 급여비용을 청구한 경우

**제39조(재가 및 시설 급여비용의 산정)** ①재가 및 시설 급여비용은 급여종류 및 장기요양등급 등에 따라 제45조에 따른 장기요양위원회의 심의를 거쳐 보건복지부장관이 정하여 고시한다.

②보건복지부장관은 제1항에 따라 재가 및 시설 급여비용을 정할 때 대통령령으로 정하는 바에 따라 국가 및 지방자치단체로부터 장기요양기관의 설립비용을 지원받았는지 여부 등을 고려할 수 있다.

③제1항에 따른 재가 및 시설 급여비용의 구체적인 산정방법 및 항목 등에 관하여 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다.

**제43조(부당이득의 징수)** ①공단은 장기요양급여를 받은 자 또는 장기요양급여비용을 받은 자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 그 장기요양급여 또는 장기요양급여비용에 상당하는 금액을 징수한다.

1. 제28조의 월 한도액 범위를 초과하여 장기요양급여를 받은 경우

2. 제29조 또는 제30조에 따라 장기요양급여의 제한 등을 받을 자가 장기요양급여를 받은 경우

3. 제37조제1항제4호·제3항제4호에 따른 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 재가 및 시설 급여비용을 청구하여 이를 지급받은 경우

4. 그 밖에 이 법상의 원인 없이 공단으로부터 장기요양급여를 받거나 장기요양급여비용을 지급받은 경우

**제61조(보고 및 검사)** ① 보건복지부장관 또는 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게 보수·소득이나 그 밖에 보건복지부령으로 정하는 사항의 보고 또는 자료의 제출을 명하거나 소속 공무원으로 하여금 관계인에게 질문을 하게 하거나 관계 서류를 검사하게 할 수 있다.

1. 장기요양보험가입자
2. 피부양자
3. 의료급여수급권자

② 보건복지부장관 또는 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게 장기요양급여의 제공 명세, 재무·회계에 관한 사항 등 장기요양급여에 관련된 자료의 제출을 명하거나 소속 공무원으로 하여금 관계인에게 질문을 하게 하거나 관계 서류를 검사하게 할 수 있다.

1. 장기요양기관
2. 장기요양급여를 받은 자

③ 제1항 및 제2항의 경우에 소속 공무원은 그 권한을 표시하는 증표 및 조사기간, 조사범위, 조사담당자, 관계 법령 등 보건복지부령으로 정하는 사항이 기재된 서류를 지니고 이를 관계인에게 내보여야 한다.

④ 제1항 및 제2항에 따른 질문 또는 검사의 절차·방법 등에 관하여는 이 법에서 정하는 사항을 제외하고는 「행정조사기본법」에서 정하는 바에 따른다.

### 【노인장기요양보험법 시행규칙】

**제23조(장기요양기관 지정기준 등)** ① 법 제31조제1항에 따라 장기요양기관으로 지정받으려는 자는 별지 제19호서식의 장기요양기관 지정신청서에 다음 각 호의 서류를 첨부하여 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장에게 제출하여야 한다.

1. 일반현황·인력현황 및 시설현황 각 1부
2. 사업자등록증 또는 고유번호증 사본 1부(특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장이 「전자정부법」 제36조제1항에 따른 행정정보의 공동이용을 통하여 확인할 수 있는 경우에는 그 확인으로 첨부서류를 갈음한다)

② 법 제31조제2항에 따라 장기요양기관으로 지정받으려는 자가 갖추어야 하는 시설 및 인력은 다음 각 호와 같다.

1. 「노인복지법」 제38조에 따른 재가노인복지시설 : 같은 법 시행규칙 별표 9에 따른 시설 및 인력
2. 「노인복지법」 제34조에 따른 노인의료복지시설 : 같은 법 시행규칙 별표 4에 따른 시설 및 인력

③ 제1항에 따라 장기요양기관 지정신청을 받은 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장은 제2항의 요건을 확인한 후 별지 제20호서식의 장기요양기관 지정서를 발급하여야 한다.

**제29조(행정처분의 기준)** 법 제37조제1항·제3항 및 제37조의5제1항에 따른 행정처분의 기준은 별표 2와 같다.

[별표 2]

행정처분의 기준(제29조 관련)

1. 일반기준

라. 하나의 위반행위에 대한 행정처분이 업무정지처분에 해당하는 경우는 위반행위의 동기, 내용, 정도 및 결과 등을 고려하여 그 처분기준의 2분의 1의 범위에서 감경하여 처분할 수 있다. 다만, 다음의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.

- 1) 법 제37조제1항제4호 또는 제3항제4호에 해당하는 경우 중 거짓으로 급여비용의 전부 또는 일부를 청구한 경우
- 2) 법 제37조제1항제5호 또는 제6호에 해당하는 경우
- 3) 법 제37조제3항제3호 중 같은 조 제1항제5호 또는 제6호에 해당하는 경우

2. 개별기준

다. 장기요양기관 또는 재가장기요양기관이 법 제37조제1항제4호 또는 같은 조 제3항제4호에 해당하는 경우의 기준

- 1) 1차 및 2차 위반 시의 기준: 다음 표에 따른 업무정지

(단위 : 일)

구분	부당청구액의 비율				
	0.5% 이상 1% 미만	1% 이상 2% 미만	2% 이상 3% 미만	3% 이상 4% 미만	4% 이상 5% 미만
15만원 이상 25만원 미만			10	20	30
25만원 이상 40만원 미만		10	20	30	40
40만원 이상 80만원 미만	10	20	30	40	50
80만원 이상 240만원 미만	20	30	40	50	60
240만원 이상 840만원 미만	30	40	50	60	70
840만원 이상 3천만원 미만	40	50	60	70	80
3천만원 이상	50	60	70	80	90

비고

1. 월평균 부당금액은 조사대상기간 동안 거짓이나 그 밖의 부당한 방법으로 공단에게 장기요양급여 비용을 부당하게 한 금액과 거짓이나 그 밖의 부당한 방법으로 수급자에게 본인일부부담금을 부당하게 한 비용을 합산한 금액을 조사대상기간의 월수로 나눈 금액으로 한다.

2. 부당청구액의 비율(%)은 (총 부당금액/장기요양급여비용총액)×100으로 산출한다.
3. 장기요양급여비용총액은 조사대상기간에 공단이 심사결정한 장기요양급여비용의 합산 금액으로 한다. 다만, 장기요양급여비용의 심사청구가 없어 심사결정 총장기요양급여비용을 산출할 수 없는 경우에는 총 부당금액을 장기요양급여비용총액으로 본다.
4. 부당청구액의 비율이 5% 이상인 경우에는 초과 1%마다 업무정지기간을 3일씩 가산하되, 그 부당 청구액의 비율의 소수점 이하는 1%로 본다. 다만, 업무정지기간을 가산하는 경우에도 총 업무정지 기간은 6개월을 넘을 수 없다.

**제32조(재가 및 시설 급여비용의 산정방법 및 항목)** 법 제39조제3항에 따른 재가 및 시설 급여비용의 구체적인 산정방법 및 항목은 다음 각 호와 같다. 이 경우 세부적인 산정기준은 보건복지부장관이 정하여 고시한다.

**1. 재가급여**

- 가. 방문요양 및 방문간호 : 방문당 제공시간을 기준으로 산정한다.
  - 나. 방문목욕 : 방문횟수를 기준으로 산정한다.
  - 다. 주·야간보호 : 장기요양 등급 및 1일당 급여제공시간을 기준으로 산정한다.
  - 라. 단기보호: 장기요양 등급 및 급여제공일수를 기준으로 산정한다.
  - 마. 기타재가급여 : 복지용구의 품목별, 제공 방법별 기준으로 산정한다.
- 2. 시설급여 :** 장기요양 등급 및 급여제공일수를 기준으로 산정한다.

**【노인복지법】**

**제35조(노인의료복지시설의 설치)** ①국가 또는 지방자치단체는 노인의료복지시설을 설치할 수 있다.

- ②국가 또는 지방자치단체외의 자가 노인의료복지시설을 설치하고자 하는 경우에는 시장·군수·구청장에게 신고하여야 한다.
- ③ 시장·군수·구청장은 제2항에 따른 신고를 받은 경우 그 내용을 검토하여 이 법에 적합하면 신고를 수리하여야 한다.
- ④노인의료복지시설의 시설, 인력 및 운영에 관한 기준과 설치신고 및 설치허가 등에 관하여 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다.

**【노인복지법 시행규칙】**

**제22조(노인의료복지시설의 시설기준등)** ①법 제35조의 규정에 의한 노인의료복지시설의 시설기준 및 직원배치기준은 별표 4와 같다.

[별표4]

노인의료복지시설의 시설기준 및 직원배치기준(제22조제1항 관련)

**6. 직원의 배치기준**

직종별 시설별		시설 의 장	사무 국장	사회 복지사	의사(한 의사) 또는 축택의 사	간호사 또는 간호 조무사	물리치료사 또는 작업치료사	요양 보호사	사무원	영양사	조리원	위생원	관리인
노인 요양 시설	입소자 30명 이상	1명	1명(입 소자 50명 이상인 경우로 한정함)	1명(입 소자 100명 초과할 때마다 1명 추가)	1명 이상	입소자 25명당 1명	1명(입소자 100명 초과할 때마다 1명 추가)	입소자 2.5명당 1명(치 매전담 실은 2명당 1명)	1명(입소 자 50명 이상인 경우로 한정함)	1명(1회 급식인원이 50명 이상인 경우로 한정함)	입소자 25명 당 1명	1명(입 소자 100명 초과할 때마다 1명 추가)	1명(입 소자 50명 이상인 경우로 한정함)
	입소자 30명 미만 10명 이상	1명	1명	1명	1명			입소자 2.5명당 1명			1명		

**【장기요양급여 제공기준 및 급여비용 산정방법 등에 관한 고시】**

**제48조(인력배치기준)** 급여비용의 가산 또는 감액산정을 위한 기관유형별·직종별 인력배치기준은 규칙 제23조 및 제24조에 따르며, 계산한 결과 소수점 이하는 반올림 한다. 다만, 계산한 결과가 0.5 미만인 경우에는 기본 1명을 배치하여야 한다.

**제54조(급여비용 가산 산정의 원칙)** ① 급여비용 가산을 받고자 하는 장기요양기관은 제48조의 인력배치 기준을 충족하여야 한다. 단, 방문요양기관의 경우에는 관리책임자 1명을 둔 경우 급여비용 가산을 받을 수 있다.

② 제5장제3절의 감액산정이 적용되는 기관은 해당 월에 급여비용 가산을 적용하지 아니한다. 다만, 치매전담실이 있는 노인요양시설의 경우 치매전담실에서 급여비용 감액 산정 시에도 일반실은 가산을 산정할 수 있으며, 기관이 1개 이상의 재가급여를 제공하는 경우에는 급여유형별로 그 가산을 적용한다.

③ 규칙 제23조 및 제24조의 별표1에 따른 겸직인 직원, 근로기준법 제74조의 출산휴가 중인 직원은 그 직종의 가산 적용을 위한 근무인원수에 포함하지 아니한다.

④ 공단은 급여비용 가산을 받은 장기요양기관의 서비스 제공 적정성을 확인하기 위하여 서비스 모니터링을 실시하며, 장기요양기관의 장은 공단 또는 공단이 지정한 자가 서비스 모니터링을 위해 현장 확인을 요구하는 경우 이에 응하여야 한다.

⑤ 가산 지급기준, 절차·방법 및 가산기관 관리 등 세부사항은 공단 이사장이 정한다.

**제55조(인력추가배치 가산)** ① 시설급여기관, 주·야간보호기관 및 단기보호기관이 요양보호사, 사회복지사, 간호(조무)사, 물리(작업)치료사 직종에 대해 제48조의 인력배치기준을 초과하여 배치하고, 추가로 배치한 직종별로 다음 각 호의 기준을 충족한 경우 가산한다.

1. 요양보호사 : 1인당 입소자 수가 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우

가. 시설급여기관 : 2.4명 미만

나. 주·야간보호기관 : 6.4명 미만

다. 단기보호기관 : 3.75명 미만

**제61조(필요수 인력배치 가산)** ① 필요수 인력배치 가산은 요양보호사 또는 사회복지사에 의한 인력 추가배치 가산이 적용되는 시설급여기관, 주·야간보호기관 및 단기보호기관에 한해 다음 각 호의 직종에 대해 가산한다. 다만, 입소자수 10명 미만인 기관은 조리원 직종에 한해 요양보호사 또는 사회복지사 인력 추가배치 가산이 적용되지 않더라도 가산할 수 있다.

1. 노인요양시설 : 조리원, 위생원
2. 노인요양공동생활가정 : 조리원
3. 주·야간보호 및 단기보호기관 : 조리원, 보조원(운전자)

**제66조(인력배치기준 위반 감액)** ① 시설급여기관, 주·야간보호기관 및 단기보호기관이 제48조의 인력배치기준을 위반하여 운영한 경우, 수급자 전원에 대하여 인력 결원비율(결원수)에 따라 위반기간이 해당하는 월의 급여비용을 다음과 같이 산정한다.

1. 요양보호사 결원비율에 따른 급여비용 산정비율

요양보호사 결원비율	급여비용 산정비율(%)
5% 미만	95
5% 이상~10% 미만	90
10% 이상~15% 미만	85
15% 이상~20% 미만	80
20% 이상~25% 미만	75
25% 이상	70

## 나. 판 단

### 1) 인정사실

이 사건 청구서 및 답변서, 장기요양기관 현지조사 지원결과서, 사실확인서 및 유선문답서, 국민건강보험공단 이의신청결정서, 장기요양급여비용 환수결정 통보, 이 사건 처분서 등에 의하면 다음과 같은 사실이 인정된다.

- 가) 청구인은 2016. 7. 18.부터 ○○시 ○○로○○○번길 ○○에서 ‘○○○요양원’이라는 장기요양기관을 운영하는 자이다.
- 나) 청구외 ○○○(청구인의 조카)은 이 사건 요양기관에서 2016. 9. 1. ~ 2017. 1. 1.까지 위생원으로, 2017. 1. 2. ~ 2017. 7. 9.까지 요양보호사로 등록하여 근무하였으며, 2017. 7. 10.부터 사무원으로 근무하였다.
- 다) 청구외 ○○○(청구인과 사실혼 관계에 있음)은 이 사건 요양기관에서 2016. 8. 1. ~ 2016. 11. 29., 2016. 12. 20. ~ 2017. 1. 31.에 요양보호사로 등록하여 근무하였으며, 2017. 7. 10.부터 관리인으로 근무하고 있다.
- 라) 피청구인은 2017. 8. 28.부터 9. 1.까지(5일간) 국민건강보험공단과 함께 이 사건 요양기

관에 대한 현지조사를 실시하였는데, 국민건강보험공단은 위생원 및 요양보호사로 등록된 청구의 ○○○, ○○○이 등록된 직종으로 근무하지 않아 인력배치 기준을 위반하였음에도 청구인이 급여비용을 부당하게 지급받고 인력 추가배치 가산이 산정되지 않는 기간에도 급여비용을 가산 청구하여 부당하게 지급받았다고 판단하여 청구인에 대하여 부당이득금 환수예정 통보를 하였다.

마) 피청구인은 2017. 9. 26. 국민건강보험공단으로부터 현지조사 지원 결과를 통보받고 청구인에게 처분 사전통지 및 의견제출 통보를 하였으며, 2017. 12. 28. 청문을 실시하여 청구인이 국민건강보험공단에 제기한 이의신청 결과를 확인 후 처분을 하기로 하였다.

바) 국민건강보험공단은 2018. 1. 2. 청구인에 대하여 부당청구액 26,063,180원 환수결정을 하였는데, 이에 대하여 청구인은 청구의 ○○○, ○○○이 등록된 대로 위생원 및 요양보호사로 근무하였음을 주장하며 이의신청을 하였으나 공단측은 현지조사 당시에 작성된 사실확인서 및 유선문답서의 증거가치를 인정하여 기각결정하였다.

사) 이에 피청구인은 2018. 3. 23. 이 사건 위반행위에 대하여 「노인장기요양보험법」 제37조 제1항제4호 및 같은 법 시행규칙 제29조에 의거 청구인에게 업무정지 60일의 처분을 하였다.

2) 「장기요양급여 제공기준 및 급여비용 산정방법 등에 관한 고시」 제66조에 의하면, 시설급여기관, 주·야간보호기관 및 단기보호기관이 제48조의 인력배치기준을 위반하여 운영한 경우, 수급자 전원에 대하여 인력 결원비율(결원수)에 따라 위반기간이 해당하는 월의 급여비용을 감액 산정하여야 한다. 같은 고시 제55조에 의하면, 위 기관 등이 요양보호사, 사회복지사, 간호(조무)사, 물리(작업)치료사 직종에 대해 제48조의 인력배치기준을 초과하여 배치한 경우 가산한다. 같은 고시 제61조에 의하면, 필요수 인력배치 가산은 요양보호사 또는 사회복지사에 의한 인력 추가배치 가산이 적용되는 기관에 한해 조리원, 위생원 직종에 대해 가산이 가능하다.

「노인장기요양보험법」 제37조제1항제4호 및 같은 법 시행규칙 제29조 [별표 2]에 의하면, 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장은 장기요양기관이 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 재가 및 시설 급여비용을 청구한 경우 그 지정을 취소하거나 6개월의 범위에서 업무정지를 명할 수 있고, 1차 및 2차 위반시 업무정지 일수는 월평균 부당금액과 부당청구액의 비율에 따라 10일에서 90일로 규정되어 있다. 그리고 하나의 위반행위에 대한 행정처분이 업무정지처분에 해당하는 경우는 위반행위의 동기, 내용, 정도 및 결과 등을 고려하여 그 처분기준의 2분의 1의 범위에서 감경하여 처분할 수 있으나, 법 제37조제1항제4호 또는 제3항제4호에 해당하는 경우 중 거짓으로 급여비용의 전부 또는 일부를 청구한 경우, 법 제37조제1항제5호 또는 제6호에 해당하는 경우, 법 제37조제3항제3호 중 같

은 조 제1항제5호 또는 제6호에 해당하는 경우에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.

- 3) 행정관청이 현지조사를 하는 과정에서 조사상대방으로부터 구체적인 위반사실을 자인하는 내용의 확인서를 작성받았다면 그 확인서가 작성자의 의사에 반하여 강제로 작성되었거나 혹은 그 내용의 미비 등으로 인하여 구체적인 사실에 대한 입증자료로 삼기 어렵다는 등의 특별한 사정이 없는 한 그 확인서의 증거가치는 쉽게 부인할 수 없는 것인데(대법원 1998. 5. 22. 선고 98두2928 판결, 대법원 2012. 12. 6. 선고 2001두2560 판결 등 참조), 현지조사 당시 채증한 사실확인서 및 유선문답서를 살펴보면 진술의 내용이 상당히 구체적이고 작성자의 의사에 반하여 강제로 작성되었다는 등의 정황은 보이지 아니한다. 그런데 청구인은 청구외 ○○○, ○○○이 등록된 대로 위생원 및 요양보호사로서 근무하였다는 주장만 반복할 뿐 이를 입증할 수 있는 객관적인 증거를 제시하지 못하고 있으며, 이와 관련하여 제출한 추가확인서는 위의 확인서의 증거가치를 부인할 수 있을 정도로 충분한 증거라고 보기 어렵다. 따라서 조사 당시 채증한 자료 등을 종합하여 볼 때 청구외 ○○○, ○○○의 주된 업무는 사무와 시설관리였다고 판단되어 청구인이 부정한 방법으로 급여를 청구한 사실이 인정되므로 이 사건 처분은 적법하다 할 것이다.

#### 4. 결 론

그렇다면 청구인의 이 사건 심판청구는 이유 없다고 인정되므로 주문과 같이 재결한다.