

[청구인] 의료법인 ○○의료재단 ○○요양원 대표이사 ○○○

[피청구인] ○구청장

[주문] 청구인의 청구를 「기각」 한다.

[청구취지] 피청구인이 2017. 6. 30. 청구인에게 한 「노인복지법 위반 경고처분」 및 「사회복지사업법 위반 개선명령 처분」을 취소한다.

이 유

1. 사건개요

청구인은 2009. 7. 30. 노인요양시설로 지정된 ○구 ○○로 ○○(○동) 소재 ‘○○요양원’ (이하 ‘이 사건 요양시설’ 이라 한다)이라는 노인요양시설을 운영하는 자로, 피청구인은 2016. 11. 24. ○○요양원(이하 ‘이 사건 시설’ 이라 한다)에 대하여 노인복지시설 지도·점검을 실시하였고, 노인복지시설 지도·점검 결과 운영주체인 청구인이 대표이사로 있는 의료법인 ○○의료재단에서 회계 처리를 구분하지 않고 재무회계 증빙자료 없이 회계처리를 부 적정하게 한 사실 등이 적발되어 청구인에게 ‘조치결과 보고 및 이행완료 제출’ 을 촉구하였으며, 청구인은 이에 대하여 2017. 4. 7. ~ 2017. 4. 22.에 피청구인의 요청사항에 대한 소명자료를 제출하였다.

피청구인이 2017. 6. 7. 청구인에게 행정처분 예정임을 사전 통지하자 청구인이 2017. 6. 28. 에 의견서를 제출하였으며, 피청구인은 2017. 6. 30. 청구인에게 「노인복지법」 제35조 및 같은 법 시행규칙 제22조를 위반하여 ‘경고’ 처분 및 「사회복지사업법」 제40조제1항제4호위반에 따른 ‘개선명령’ (이하 ‘이 사건 처분’ 이라 한다)의 처분을 하였다.

2. 청구인 주장

청구법인이 운영하는 요양시설은 사립 법인 요양시설로서 입소자의 부족으로

매출이 없을 경우 시설 운영비를 법인재정으로 충당해야 하는 상황으로서 회계 기표를 하지 않은 내용이 통장에 모두 나와 있는 만큼 회계부정을 위해서 기표를 하지 않았다 볼 수 없을 것이며 또한 병원통장 이나 개인통장을 통해서 계좌이체를 하였고 특히 병원사업자의 경우 세무신고를 하는 곳으로서 세무기장을 통해 정리하였는데 이를 두고 타 회계와 분리가 되지 않았다고 보는 것은 부당하다고 여겨지며, 또한 청구인이 운영하는 요양원의 경우 2009년부터 위의 내용과 같이 운영 해 왔는데 이번 지도점검에서만 문제를 삼고 있어 지도점검의 일관성을 잃었다고 여겨지며 피청구인이 처분에 대한 명확한 설명과 이해를 시켜야 할 의무를 지키지 않고 처분한 것으로 개선명령으로도 충분히 지도점검의 목적을 달성할 수 있는바 경고 처분은 재량권 남용이라 할 수 있을 것이니 경고처분을 취소하여 주길 바란다.

3. 피청구인 주장

가. 2016. 12. 1.에 청구인에게 지도점검 결과 통보 시 지적된 문제에 대하여 증빙자료 제출을 요구하여, 청구인은 4. 24.까지 4번에 걸쳐 해명 자료를 제출하였으나 상황에 맞지 않는 변명과 부실한 자료를 제출하여 행정절차법 제21조에 의거 2017. 6. 7.에 행정처분 사전통지를 하였고 2017. 6. 30. 에 행정처분을 하였다.

나. 청구인은 개인적인 횡령이 아니면 회계부정이 아니라고만 주장하고 있으나 법적으로 엄연히 별개의 시설 간에 대납과 전입·전출금 처리가 비일비재하게 이루어진 점을 볼 때 타 회계와 분리가 되지 않은 사실이 명백하고, 또한 이를 시정토록 하였던 점을 무시하고 그 행태를 개선하려 하지 않아 행정처분이 이루어진 것이다.

다. 청구인이 2009년부터 이 요양원을 운영하면서 이번 지도점검에서만 문제를 삼았다고 주장하고 있으나, 이번 행정처분과 지도점검의 일관성은 무관한 사안이다. 또한 피청구인은 청구인에게 이미 2014년과 2015년 노인복지시설 지도점검 시 회계 부적정 처리에 대하여 ‘주의’와 ‘시정’을 내린 적이 있었고 2016년

점검 실시 후 이듬해 4월까지 조치나 답변이 없었던 청구인 측의 태도를 고려하여 회계 부 적정처리 악순환을 막기 위해 ‘개선명령’ 및 ‘경고’ 처분을 실시한 것으로 「노인복지법」 ‘경고’ 처분은 적법·타당한 행정행위이므로 청구인의 동 처분에 대한 취소청구는 이유 없으므로 당연히 기각되어야 한다.

4. 이 건 처분의 위법·부당 여부

가. 관계법령

「사회복지사업법」 제40조

「사회복지사업법 시행규칙」 제26조의2, [별표 4]

「노인복지법」 제34조, 제35조, 제43조

「노인복지법 시행규칙」 제22조, 제31조, [별표 5], [별표 11]

나. 사실관계

청구인 및 피청구인이 제출한 자료 등을 종합하여 살펴보면 다음과 같은 사실을 인정할 수 있다.

1) 청구인은 2009. 7. 30.에 노인요양시설로 지정된 인천광역시 ○구 ○○로 ○○ (○동) 소재 ‘○○요양원’ 이라는 노인요양시설을 운영하는 의료법인 ○○의 료재단의 대표이사이다.

2) 피청구인이 2016. 11. 24.에 ○○요양원 지도점검을 실시하였고, 2016. 12. 1.에 ‘2016년 노인복지시설 지도점검에 따른 조치결과 제출’ 을 청구인에게 요구하였다.

3) 피청구인은 자료제출 이행 촉구를 하였으나 청구인이 증빙자료를 제출하지 않아, 피청구인이 2017. 3. 31.에 행정처분 예정사항을 통보하였다.

4) 청구인이 2017. 4. 24.까지 4번에 걸쳐 소명자료를 제출하였고, 피청구인은 2017. 6. 7. 청구인에게 「사회복지사업법」 제40조제1항제4호 및 「노인복지법」

제35조 및 같은 법 시행규칙 제22조를 위반하여 행정처분 예정임을 사전 통지하였다.

5) 이에 청구인은 2017. 6. 28. 피청구인에게 제출한 소명자료의 미흡한 부분에 대한 설명이나 통보가 없었기에 정확하게 어떤 행위가 위반 행위인지에 대해 아래와 같이 상세한 통보를 해 달라는 의견서를 피청구인에게 제출하였다.

- 아 래 -

- ① 「사회복지법」에서 말하고 있는 회계부정의 의미에 대한 명확한 의미 규정과 그에 따른 우리 기관에서 위반한 행위가 무엇이며,
- ② 「노인복지법」에서 시설의 운영회계는 다른 사업에 관한 회계와 분리하여 회계처리를 해야 하는데 그 부분에 대하여 정확하게 어떻게 위반하였는지 명시

6) 피청구인은 2017. 6. 30. 청구인에게 「노인복지법」 제35조 및 같은 법 시행규칙 제22조를 위반하여 ‘경고’ 처분 및 「사회복지사업법」 제40조제1항제4호 위반에 따른 ‘개선명령’ 처분을 하였다.

7) 이에 청구인은 2017. 9. 29. 위 처분에 대하여 이 사건 심판청구를 하였다.

다. 판 단

1) 관계법령을 살펴보면,

가) 「노인복지법」 제35조에 따르면, 국가 또는 지방자치단체는 노인의료복지시설을 설치할 수 있고, 국가 또는 지방자치단체외의 자가 노인의료복지시설을 설치하고자 하는 경우에는 시장·군수·구청장에게 신고하여야 하며, 노인의료복지시설의 시설, 인력 및 운영에 관한 기분과 설치신고 및 설치허가 등에 관하여 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다고 규정하고 있다. 또한, 같은 법 제43조에 따르면, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 노인주거복지시설, 노인

의료복지시설 또는 제23조의2제1항제2호의 노인일자리지원기관이 ‘제23조의2제4항, 제33조제3항 또는 제35조제3항에 따른 시설 등에 관한 기준에 미달하게 된 때’, ‘제41조의 규정에 위반하여 수탁을 거부한 때’, ‘정당한 이유 없이 제42조의 규정에 의한 보고 또는 자료제출을 하지 아니하거나 허위로 한 때 또는 조사·검사를 거부·방해하거나 기피한 때’, ‘제46조제5항의 규정에 위반한 때’ 등 각 호의 어느 하나에 해당하는 때에는 1개월의 범위에서 사업의 정지 또는 폐지를 명할 수 있다고 규정하고 있다.

또한, 「노인복지법 시행규칙」 제22조에 따르면, 법 제35조의 규정에 의한 노인의료복지시설의 시설기준 및 직원배치기준은 [별표 4]와 같고, 법 제35조의 규정에 의한 노인의료복지시설의 운영기준은 [별표 5]와 같다고 규정하고 있으며, 같은 법 시행규칙 제31조에 따르면, 법 제39조의3제4항 및 법 제43조제3항에 따른 행정처분의 세부적인 기준은 [별표 11]과 같다고 규정하고 있다.

나) 「사회복지사업법」 제40조에 따르면, 보건복지부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 시설이 ‘시설이 설치기준에 미달하게 되었을 때’, ‘사회복지법인 또는 비영리법인이 설치·운영하는 시설의 경우 그 사회복지법인 또는 비영리법인의 설립허가가 취소되었을 때’, ‘설치 목적이 달성되었거나 그 밖의 사유로 계속하여 운영될 필요가 없다고 인정할 때’, ‘회계부정이나 불법행위 또는 그 밖의 부당행위 등이 발견되었을 때’, ‘제34조제2항에 따른 신고를 하지 아니하고 시설을 설치·운영하였을 때’, ‘제36조제1항에 따른 운영위원회를 설치하지 아니하거나 운영하지 아니하였을 때’, ‘정당한 이유 없이 제51조제1항에 따른 보고 또는 자료 제출을 하지 아니하거나 거짓으로 하였을 때’, ‘정당한 이유 없이 제51조제1항에 따른 검사·질문을 거부·방해하거나 기피하였을 때’ 등 각 호의 어느 하나에 해당할 때에는 그 시설의 개선, 사업의 정지, 시설의 장의 교체를 명하거나 시설의 폐쇄를 명할 수 있다고 규정하고 있다.

또한, 「사회복지사업법 시행규칙」 제26조의2에 따르면, 법 제40조제3항의

규정에 의한 행정처분의 세부적인 기준은 [별표 4]와 같다고 규정하고 있다.

2) 처분의 위법·부당함을 살펴보면,

가) 청구인은 회계기표를 하지 않은 내용이 통장에 모두 나와 있는 만큼 회계부정을 위해서 기표를 하지 않은 것은 아니며, 청구인이 운영하는 요양원의 경우 2009년부터 위의 내용과 같이 집행해 왔는데 이번 지도점검에서만 이를 문제를 삼고 운영비 차입 및 반환 시 법인 통장 또는 기타 통장에서 집행되었는데 이를 타 회계와 분리 처리 되지 않았다고 회계부정으로 보고 처분한 것으로 이는 지도점검의 일관성을 잃은 것이고, 피청구인이 처분에 대한 명확한 설명과 이해를 시켜야 할 의무를 지키지 않은 것으로 이 사건 경고 처분을 취소하여 달라고 주장하고 있어 이에 대해 살펴보면

「노인복지법」 제35조 및 제43조에 따르면, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 노인주거복지시설, 노인의료복지시설 또는 제23조의2제1항제2호의 노인일자리지원기관이 ‘제23조의2제4항, 제33조제3항 또는 제35조제3항에 따른 시설 등에 관한 기준에 미달하게 된 때’, ‘제41조의 규정에 위반하여 수탁을 거부한 때’, ‘정당한 이유 없이 제42조의 규정에 의한 보고 또는 자료제출을 하지 아니하거나 허위로 한 때 또는 조사·검사를 거부·방해하거나 기피한 때’, ‘제46조제5항의 규정에 위반한 때의 어느 하나에 해당하는 때에는 1개월의 범위에서 사업의 정지 또는 폐지를 명할 수 있다’고 규정하고 있고, 「노인복지법 시행규칙」 제22조 및 [별표 5], 제31조 및 [별표 11]에 따르면, 회계는 ‘시설의 설치·운영에 관한 회계는 법인회계 또는 다른 사업에 관한 회계와 분리하여 처리하여야 한다.’ 등 노인의료복지시설의 운영기준을 정하고 있고, ‘[별표 5]에 따른 노인의료복지시설의 운영기준 중 1. 가., 2. 다., 4., 5., 7. 가., 8. 및 9.를 위반한 경우’에는 1차 위반은 ‘경고’, 2차 위반은 ‘사업정지 7일’, 3차 위반은 ‘사업정지 15일’, 4차 위반은 ‘사업폐지’로 규정하고 있다.

또한, 「사회복지사업법」 제40조에 따르면, 보건복지부장관, 시·도지사 또는 시

장·군수·구청장은 시설이 ‘시설이 설치기준에 미달하게 되었을 때’, ‘회계부정이나 불법행위 또는 그 밖의 부당행위 등이 발견되었을 때’, ‘제34조제2항에 따른 신고를 하지 아니하고 시설을 설치·운영하였을 때’, ‘제36조제1항에 따른 운영위원회를 설치하지 아니하거나 운영하지 아니하였을 때’, ‘정당한 이유 없이 제51조제1항에 따른 보고 또는 자료 제출을 하지 아니하거나 거짓으로 하였을 때’, ‘정당한 이유 없이 제51조제1항에 따른 검사·질문을 거부·방해하거나 기피하였을 때’ 등 각 호의 어느 하나에 해당할 때에는 그 시설의 개선, 사업의 정지, 시설의 장의 교체를 명하거나 시설의 폐쇄를 명할 수 있다고 규정하고 있고, 「사회복지사업법 시행규칙」 제26조의2 및 [별표 4]에 따르면, ‘회계장부를 기재하지 아니하거나 허위로 기재한 때’ 등에 해당하는 경우에는 1차 위반은 ‘개선명령’, 2차 위반·3차 위반은 ‘시설장 교체’로 규정하고 있다.

「노인복지법」 위반을 이유로 피청구인이한 경고처분 역시 해당 행위의 위법을 확인하고, 관련 위반행위를 할 경우 사업정지 및 폐지나 그 정도에 영향을 주는 고려사항이 되어 사업자의 자유와 권리를 제한하는 행정처분에 해당하며, 행정법규 위반에 대하여 가하는 제재조치는 행정목적의 달성을 위하여 행정법규 위반이라는 객관적 사실에 착안하여 가하는 제재이므로, 위반자가 그 의무를 알지 못하는 것이 무리가 아니었다고 할 수 있어 그것을 정당시킬 수 있는 사정이 있을 때 또는 그 의무의 이행을 그 당사자에게 기대하는 것이 무리라고 하는 사정이 있을 때 등 그 의무 해태를 탓할 수 없는 정당한 사유가 있는 경우 등의 특별한 사정이 없는 한 위반자에게 고의나 과실이 없다고 하더라도 부과될 수 있다(대법원 2012. 6. 28. 선고 2010두24371 판결 등 참조).

나) 피청구인이 2016. 11. 24.에 ○○요양원 지도점검을 실시하고 2016. 12. 1.에 피청구인이 청구인에게 통보한 ‘2016년 노인복지시설 지도점검에 따른 조치결과 제출’ 요구에 따라, 청구인이 2017. 4. 7. ~ 2017. 4. 24. 에 걸쳐 피청구인에게 제출한 ‘2016년 지도점검 결과 소명자료’ 등 관련 자료상 자산관리, 조직 및 인력 운영, 예산 등 부적정한 운영 실태에 대하여 지적한 사항 외에 청구인이 통장에서

수입내역 및 지출내역에 대한 일부 금액에 대해 수입결의서 및 지출결의서 등을 누락한 사실, ○○요양원 노인복지시설 지도점검 결과에서 법인대표가 ○○요양원에서 입금 등 관련부분에 대해 증빙되는 서류도 없으며 또한 법인전입금에 대해서도 예산에는 반영 없이 통장으로만 시설로 보내고, 시설에서 법인으로 주기적으로 보내 자세한 부분을 확인 할 수 없다고 기재되어 있으며 피청구인이 관련 근거 및 증빙서류가 미비하여 청구인에게 ‘시정’, ‘주의’ 조치를 한 사실 등이 인정되는바 청구인의 주장은 이유 없다 할 것이다.

다) 따라서 청구인의 주장 외에 부적정한 회계처리가 아님을 입증할만한 자료 등이 확인되지 아니하므로 피청구인의 이 사건 처분이 위법·부당하다고 할 수 없다.

5. 결 론

그렇다면 청구인의 주장을 인정할 수 없으므로 청구인의 청구를 받아들이지 않기로 하여 주문과 같이 재결한다.