인 천 지 방 법 원

제 1 행 정 부

판 결

사 건	2015구합53781 시설폐쇄명령취소 청구의 소
원 고	A
	대표이사 B
	소송대리인 변호사 이창순, 김정섭
피 고	인천광역시 C
	소송대리인 법무법인 서해
	담당변호사 황기환
변 론 종 결	2017. 3. 16.
판 결 선 고	2017. 4. 13.

주 문

1. 원고의 청구를 기각한다.

2. 소송비용은 원고가 부담한다.

청 구 취 지

피고가 2015. 12. 1. 원고에 대하여 한 시설폐쇄처분을 취소한다.

이 유

1. 처분의 경위

가. 원고는 인천 옹진군 AA에서 중증장애인 생활시설인 "A(이하 '이 사건 시설'이라 한다)"를 운영하는 법인이다.

나. 피고는 2015. 12. 1. "이 사건 시설에서 시설거주자에 대한 인권침해 사건이 발생하였고, 시설거주자에 대한 학대 등의 중대한 불법행위가 객관적으로 확인되어 시설의 정상적인 운영이 불가능하다고 판단된다"는 이유로 원고에 대하여 장애인복지법 제62조 제1항 제4호, 구 사회복지사업법(2016. 2. 3. 법률 제13996호로 개정되기 전의 것, 이하 같다) 제40조 제1항 제4호, 사회복지사업법 시행규칙 제26조의2, [별표 4] 1.다.에 따라 원고에 대하여 이 사건 시설의 폐쇄처분(이하 '이 사건 처분'이라 한다)을 하였다.

[인정근거] 다툼 없는 사실, 갑 1(가지번호 포함, 이하 같다)의 기재, 변론 전체의 취지

2. 이 사건 처분의 적법 여부

가. 원고 주장 요지

(1) 처분사유의 부존재

이 사건 시설의 생활재활교사들이 시설거주자의 자해행위 또는 가해행위를 막기 위하여 다소간의 위력행사를 하거나 쿠션으로 된 안전방에 격리수용한 사실은 있으나 이를 두고 사회복지사업법 시행규칙 제26조의2, [별표 4] 1.다.가 정한 '시설거주자에 대한 학대 등 중대한 불법행위'를 저지른 경우에 해당한다고 보기는 어렵고, 그로 인하여 '시설의 정상적인 운영이 불가능한' 정도에 이르지도 아니하였으므로, 원고의 이 사건 처분은 그 사유가 존재하지 않는다.

(2) 재량권 일탈·남용

이 사건 시설의 생활재활교사들이 시설거주자의 자해행위 또는 가해행위를 막기 위하여 다소간의 위력행사를 하거나 쿠션으로 된 안전방에 격리수용한 것은 중증 지적장애인의 도전적 행동을 제지하기 위한 관리행위에서 비롯된 것으로 학대와 같은 정도의 중대한 불법행위라고 보기는 어려운 점, 원고는 이 사건 시설에 안전방과 CCTV를 설치하는 등 시설거주자의 자해행위 또는 가해행위를 막기 위한 노력을 기울이고 있는 점, 시설거주자의 보호자들도 이 사건 시설의 유지를 원하고 있고, 현재도 이 사건 시설이 정상적으로 운영되고 있는 점 등을 고려하면, [별표 4] 1.다.에 따른 시설폐쇄처분은 지나치게 가혹한 것으로 재량권을 일탈·남용하여 위법하다.

나. 관계 법령

별지1 기재와 같다.

다. 판단

(1) 인정사실

㈎ 이 사건 시설의 생활재활교사인 D는 "2014. 10. 15. 이 사건 시설거주자인 E(50세, 정신지체장애 1급)가 바닥에 뒷머리를 박으며 자해를 하자, E의 자해행위를 제지하거나 자해부위의 손상을 방지하여야 하고, 제지가 되지 않는 경우 안전방(벽과 바닥이 쿠션으로 된 장소)으로 옮겨야 할 업무상 주의의무가 있음에도, E를 바닥에 엎어 눕힌 후 반항하는 E의 등 위에 올라타는 등 체중을 실어 E를 제압함으로써 E를 같은 날 22:48경 외력에 의한 다발성 늑골골절로 인한 흉복부 손상 등으로 사망에 이르게 하였다"는 업무상과실치사의 범죄사실로 기소(인천지방법원 2015고단7277, 이후 아래 인천지방법원 2015고단5976 사건과 병합)되어 2016. 11. 10. 유죄판결을 선고받았다(이에 대하여 피고인 및 검사가 항소하여 현재 항소심 계속 중이다). 피고는 이를 이유로 원

고에 대하여 개선명령 처분을 하였다.

㈏ 위 D 및 이 사건 시설의 생활재활교사 F는 시설거주자에 대한 폭행 및 폭행치사 혐의로 기소(인천지방법원 2015고단5976)되었는데, 2016. 11. 10. F의 G에 대한 폭행치상죄는 상해와의 인과관계가 인정되지 아니하여 단순폭행죄만이 유죄로 인정되었고, 나머지 폭행죄에 대하여는 유죄판결을 선고받았다. 그리고 이 사건 시설의 생활재활교사 H, I, J, K, L, M은 시설거주자에 대한 폭행혐의로 기소(인천지방법원 2015고단6345)되어 2016. 9. 29. 유죄판결을 선고받았다(이에 대하여 H, K, L이 항소하여 현재 항소심이 계속 중이다). 자세한 내역은 별지2 기재(이하 통칭하여 '이 사건 각 폭행'이라 한다)와 같다.

㈐ 2014년 기준 이 사건 시설의 거주민은 남자 36명, 여자 17명 합계 53명이었고, 생활재활교사로는 남자 12명, 여자 9명 합계 21명이 근무하고 있었다.

[인정근거] 다툼 없는 사실, 갑 2, 14~15의 각 기재, 이 법원에 현저한 사실, 변론 전체의 취지

(2) 검토

㈎ 처분사유의 존부

1) 구 사회복지사업법상 처분사유의 존부

'장애인 학대'란 장애인에 대하여 신체적·정신적·정서적·언어적 폭력이나 가혹행위, 경제적 착취, 유기 또는 방임을 하는 것을 말하는바(장애인복지법 제2조 제3항 참조), 위 인정사실에 비추어 인정할 수 있는 다음과 같은 사정들에 비추어 보면, 이 사건 처분 당시 이 사건 시설은 사회복지사업법 시행규칙 제26조의2, [별표 4] 1.다.가정한 '학대 등 중대한 불법행위로 인하여 정상적인 운영이 불가능한 상태'에 있었다고

봄이 상당하다.

① 이 사건 각 폭행은 성인 남성인 생활재활교사들이 비교적 나이가 어린 지적 장애인 거주자들을 주먹으로 때리거나, 발로 차거나, 밀어 넘어뜨리거나, 탄력 있는 끈을 얼굴에 쏘는 등의 폭력적 행위로, 단순히 거주자들의 자해행위나 가해행위를 제한하는 필요최소한도에 그치지 않는 적극적인 침해행위이며, 그 신체에 대한 침해의 정도도 중한 것으로 보인다.

② 이 사건 각 폭행 중에는 특별한 이유가 없는 것도 있고, 시설거주자의 규율위반행위를 이유로 한 것이더라도 거주자를 제재하는 필요최소한도에 그치지 아니하고 체벌 또는 보복의 의미로 과도하게 이루어진 것이 더 많은 것으로 보인다.

③ 이 사건 각 폭행은 생활재활교사 7명에 의하여 2014. 11. 19.부터 2014. 11. 25.까지 9명의 시설거주자를 상대로 합계 36회나 이루어졌는바, 가해자의 수와 피해자의 수, 피해 기간과 범행 횟수 등에 비추어 볼 때 이 사건 시설에서 폭력행위는 시설 내부에서 전반적으로, 또 빈번하게 이루어지고 있었던 것으로 보인다.

④ 위 피해자들 중 일부가 격리되어 있었던 안전방은 벽과 바닥이 쿠션으로 된 장소로서 지적장애인의 자해행위를 막기 위한 목적에서 설치된 것으로 보이기는 하나, 위 안전방은 자해행위에 관한 생활재활교사의 제재가 불가능할 경우에 예외적·한시적으로만 사용하는 것이 상당하다 할 것임에도, 위 피해자들은 수시로 안전방에 격리되고, 안전방에서 나오려 했다는 이유로 앞서 본 바와 같은 과도한 폭행을 당한 것으로 보이는 바, 위와 같은 생활재활교사들의 안전방 격리행위 및 격리유지를 위한 폭력행위가 정당하다고 보기는 어렵다.

⑤ 따라서 이 사건 각 폭행은 대부분 정당한 이유 없이 거주자들에 대한 과도한 신체

적 침해행위가 반복된 것으로서, 학대 등의 중대한 불법행위에 해당한다고 볼 여지가 많다. 그리고 위와 같은 불법행위로 인하여 거주자인 장애인들이 신체적·정신적·정서적으로 충분한 보호를 받지 못하는 상태에 놓여있었던 점, 당시 생활재활교사 21명 중 1/3에 해당하는 7명이 위와 같은 학대행위에 가담하는 등 이 사건 시설을 운영하는 데 있어 필수적인 생활재활교사에 대한 관리·감독이 충분히 이루어지지 아니하였던 것으로 보이는 점, 그러한 결과로 앞서 본 바와 같이 이 사건 각 폭행과 비슷한 시기에 E가 생활재활교사 D의 업무상 과실로 사망하기까지 하였던 점 등을 종합적으로 고려해 보면, 이 사건 처분 당시 이 사건 시설은 정상적인 운영이 불가능한 상황에 있었다고 봄이 상당하다(이 사건 시설의 물리적, 재정적 운영에 아무런 문제가 없었다 하더라도 달리 볼 것은 아니다).

2) 장애인복지법상 처분사유의 존부

가사 이 사건 각 폭행이 사회복지사업법 시행규칙이 정한 '학대 등 중대한 불법행위'에 해당하지 않는다고 하더라도, 위 인정사실에 의하면 이 사건 각 폭행은 장애인복지법 제62조 제1항 제4호가 정한 '시설이용자에 대한 인권침해 등 불법행위'로 볼 수 있고, 다음과 같은 사정을 고려하면 장애인복지법 제62조 제1항이 정하는 시설폐쇄 사유에 해당할 경우에는 구 사회복지사업법 시행규칙 제26조의2, [별표 4]가 정한 세부기준에 해당하는지를 불문하고 독립적으로 장애인복지법 제62조 제1항의 규정에 따른 시설폐쇄처분을 할 수 있다고 봄이 상당하다.

① 구 사회복지사업법은, 사회복지사업의 내용 및 절차 등에 관하여 장애인복지법 등 사회복지관련 법령에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 구 사회복지사업법에서 정하는 바에 따른다고 정하고 있으므로(제3조 제1항, 제2조 제1호 라목), 장애인복지법

은 사회복지사업법에 대한 특별법으로 볼 수 있다.

② 장애인복지법 제62조는 구 사회복지사업법 제40조 제1항과 그 내용이 일부 유사하기는 하나 조문체계 및 처분사유가 서로 다르고, 특히 장애인의 인간다운 삶과 권리 보장을 위한다는 법의 취지를 고려할 때 장애인복지법 제62조의 처분사유를 해석함에 있어서는 육체적·정신적으로 취약한 상태에 있는 장애인에 대한 보호와 인권침해 방지 등에 더욱 중점을 두어야 한다.

③ 사회복지사업법 시행규칙 제26조의2 [별표 4]는 장애인 복지와 관련한 특별한 고려가 있는 것도 아니므로, 특별법인 장애인복지법에 근거한 처분의 기준으로 직접 적용하거나 준용하기 어렵다.

㈏ 재량권 일탈·남용 여부

재량권의 일탈·남용에 대하여는 그 행정행위의 효력을 다투는 사람이 증명책임을 진다고 할 것이고(대법원 1987. 12. 8. 선고 87누861 판결, 대법원 2016. 10. 27. 선고 2015두41579 판결 등 참조), 제재적 행정처분의 기준이 그 자체로 헌법 또는 법률에 합치되지 않거나 그 기준을 적용한 결과가 처분사유인 위반행위의 내용 및 관계 법령의 규정과 취지에 비추어 현저히 부당하다고 인정할 만한 합리적인 이유가 없는 한, 섣불리 그 기준에 따른 처분이 재량권의 범위를 일탈하였다거나 재량권을 남용한 것이라고 판단해서는 안 된다(대법원 2013. 10. 24. 선고 2013두963 판결 등 참조).

살피건대, 갑14, 15, 을1, 3의 각 기재 및 변론 전체의 취지에 의하여 인정할 수 있는 다음과 같은 사정들, 즉 ① 앞서 본 바와 같이 이 사건 시설에는 필요최소한도를 넘어선 폭력행위가 전반적으로, 또 빈번하게 자행되고 있었는바, 지적장애인의 도전적 행동에 대한 제재의 필요성을 감안한다 하더라도 위와 같은 폭력행위는 육체적·정신적

으로 취약한 상태에 있는 장애인에 대한 보호와 인권침해 방지에 심대한 악영향을 미치므로 엄중하게 제재할 필요성이 있는 점, ② 사회복지법 시행규칙 [별표 4] 2.는 장애인에 대한 인권침해가 3회 반복되는 것을 기준으로 하고 있는데, 이 사건 각 폭행은 상당한 기간에 걸쳐 36회나 이루어졌으므로 그 중대성이나 심각성이 3회 반복에 비하여 결코 가볍지 아니한 점, ③ 피고가 이 사건 처분을 하면서 '거주장애인의 자립욕구 파악을 위한 실태(욕구)조사 계획 수립', '시설폐쇄에 따른 시설이용자 전원계획 수립'을 권고한 바 있고, 이 사건 처분 이후로도 상당한 기간이 경과하였으므로 시설거주자들은 전원 등을 통하여 일정 부분 거주·생활의 도움을 받을 수 있을 것으로 보이는 점, ④ 구 사회복지사업법 제40조 제1항 제4호, 사회복지사업법 시행규칙 제26조의2, [별표 4]가 정한 제재적 행정처분의 기준이 그 자체로 헌법 또는 법률에 합치되지 않는다고 볼 만한 자료가 없는 점(위반행위 종류나 인권침해 등 불법행위 횟수나 정도 등을 고려하여 그 기준을 정하고 있는 것으로서 규정취지에 부합하는 합리적인 기준을 설정하고 있는 것으로 보인다), ⑤ 이 사건 장애인복지법 위반 행위에 대하여 시행규칙 등 관계법령에서 별도로 제재기준을 설정하고 있지는 않는 것으로 보이지만 앞서 본 사정과 규정취지 등에 비추어 볼 때, 시설폐쇄를 선택한 피고의 재량권 행사에 비례원칙 위배 등 재량권을 일탈·남용한 위법이 있다고 인정하기 어려운 점 등에 비추어 보면, 원고가 제출한 증거들만으로는 이 사건 처분으로 인하여 달성하려는 공익이 원고가 입게 되는 불이익보다 더 작다거나, 그 밖에 이 사건 처분에 재량권을 일탈·남용한 위법이 존재한다고 단정하기에 부족하고, 달리 이를 인정할 만한 증거가 없다.

3. 결론

그렇다면 원고의 이 사건 청구는 이유 없으므로 이를 기각하기로 하여 주문과 같이

판결한다.

재판장 판사 임민성

판사 권주연

판사 김달하

[별지1]

관계법령

■ 장애인복지법

제62조(시설의 개선, 사업의 정지, 폐쇄 등)

① 장애인복지실시기관은 장애인복지시설이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 때에는 그 시설의 개선, 사업의 정지, 시설의 장의 교체를 명하거나 해당 시설의 폐쇄를 명할 수 있다.

4. 시설의 회계 부정이나 시설이용자에 대한 인권침해 등 불법행위, 그 밖의 부당행위 등이 발견된 때

■ 구 사회복지사업법(2016. 2. 3. 법률 제13996호로 개정되기 전의 것)

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.

제2조(정의)

이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. "사회복지사업"이란 다음 각 목의 법률에 따른 보호·선도(선도) 또는 복지에 관한 사업과 사회복지상담, 직업지원, 무료 숙박, 지역사회복지, 의료복지, 재가복지(재가복지), 사회복지관 운영, 정신질환자 및 한센병력자의 사회복귀에 관한 사업 등 각종 복지사업과 이와 관련된 자원봉사활동 및 복지시설의 운영 또는 지원을 목적으로 하는 사업을 말한다.

라.「장애인복지법」

제3조(다른 법률과의 관계)

① 사회복지사업의 내용 및 절차 등에 관하여 제2조제1호 각 목의 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법에서 정하는 바에 따른다.

② 제2조제1호 각 목의 법률을 개정하는 경우에는 이 법에 부합하도록 하여야 한다.

■ 사회복지사업법 시행규칙

제26조의2(행정처분의 기준)

법 제40조제3항의 규정에 의한 행정처분의 세부적인 기준은 별표 4와 같다.

[별표 4]

1. 일반기준

가. 위반행위("2. 개별기준"에 의한 위반행위를 말한다. 이하 같다)의 차수에 따른 행정처분의 기준(이하 "처분기준"이라 한다)은 최근 3년간(제2호 개별기준의 제9호의 위반행위의 경우에는 5년간) 같은 위반행위로 행정처분을 받은 경우에 적용한다. 이 경우 처분기준의 적용일은 동일한 위반행위에 대한 행정처분일과 재적발일을 기준으로 한다.

나. 동시에 2종 이상의 위반행위가 있는 경우에는 가장 중한 위반행위에 대한 처분기준을 적용한다.

다. 위반행위가 4종 이상 또는 시설거주자에 대한 학대·성폭력 등 중대한 불법행위로 인하여 시설의 정상적인 운영이 불가능하다고 인정되는 때에는 제2호의 개별기준에 불구하고 1차 위반시에 시설의 폐쇄를 명할 수 있다.

라. 위반행위가 "2. 개별기준"에 의한 시설장 교체 또는 시설폐쇄 명령의 사유에 해당된다 하더라도 그 위반의 정도가 경미하거나 기타 상당한 사유가 있다고 인정되는 경우에는 각각 1회에 한하여 시설장 교체에 갈음하여 개선명령을, 시설폐쇄에 갈음하여 시설장 교체명령을 발할 수 있다. 이 경우 당해 처분은 차수의 산정에 산입하지 아니한다.

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

[별지2]

관련 형사사건 내용

피고인	피해자	범죄사실	선고내용
D	N(17세, 지적장애 1급)	2014. 11. 25. 물티슈를 입에 물었다는 이유로 머리 부위를 강하게 걷어참	2015고단5976, 7277 (병합) : 징역 1년 집행유예 2년
F	O(20세, 지적장애 1급)	2014. 11. 20. 옷을 벗고 다닌다는 이유로 주먹으로 때리고, 몸을 흔든 후 손바닥으로 때림	2015고단5976, 7277 (병합) : 징역 8월 집행유예 2년
		2014. 11. 22. 양손으로 목을 잡고 강하게 흔듦	
	P(21세, 지적장애 2급)	2014. 11. 27. 다른 거주자를 괴롭힌다는 이유로 주먹으로 얼굴을 때림	
		2014. 12. 1. 다른 거주자를 괴롭힌다는 이유로 멱살을 잡고 벽에 수회 밀어붙임	
		2014. 12. 1. 출입문을 열어달라며 발로 찼다는 이유로 가슴을 손으로 밀고, 팔을 주먹으로 때리고, 발로 밀어 넘어뜨림	
	G(27세, 지적장애 1급)	2014. 12. 10. 물장난을 하여 J이 피해자의 젖은 옷을 벗기는 모습이 짜증난다는 이유로 머리채를 잡아 흔들고 얼굴을 때림	
		2014. 12. 20. 안전방에서 나오려고 하자 팔을 잡아당겨 뒤로 넘어지게 함	
		2014. 12. 21. 앉아서 약을 먹으면 흘린다는 이유로 몸 위에 올라앉아 입에 약을 흘려넣음	
		2014. 12. 25. 안전방에서 나오려고 하자 가슴 부위를 밀어 뒤로 넘어지게 함	
H	G	2014. 11. 21. 욕실 변기에 손을 넣었다는 이유로 주먹으로 얼굴을 때림	2015고단6345 징역 4월 집행유예 1년
		2014. 11. 25. 안전방에서 나오려고 하자 탄력 있는 끈을 얼굴에 쏨	
		2014. 12. 12. 안전방에서 나오려고 하자 다리를 걷어차 뒤로 넘어지게 함	
	N	2014. 11. 24. 안전방 바닥에 집어던짐	
		2014. 11. 24. 소변통을 들고 있다는 이유로 소변통을 빼앗은 후 손으로 머리 부위를 때림	
		2014. 11. 25. 다른 거주자의 물건을 빼앗으려 한다는 이유로 탄력 있는 끈을 7회 얼굴에 쏨	
	P	2014. 11. 24. 뒷목을 물려고 하자 주먹으로 얼굴을 때림	
I	G	2014. 12. 19. 안전방에서 나오려고 하자 밀어 넘어뜨림	2015고단6345 벌금 50만 원
J	G	2014. 11. 19. 안전방에서 나오려고 하자 밀어 넘	2015고단6345

		어뜨림	벌금 300만 원
		2014. 12. 5. 안전방에서 나오려고 하자 목 부위를 세게 밈	
		2014. 12. 21. 안전방에서 나오려고 하자 몸으로 밀어 넘어뜨림	
	Q(16세, 지적장애 1급)	2014. 12. 5. 휠체어에서 내려 바닥에 앉자 뒷덜미를 잡아 넘어뜨리고 발로 안전방에 밀어넣음	
	N	2014. 12. 24. 안전방에서 나오려고 하자 발로 몸을 밈	
K	N	2014. 11. 21. 물건을 입으로 뜯으려 했다는 이유로 손과 발로 몸통부위를 때림	2015고단6345 징역 6월 집행유예 1년
		2014. 11. 22. 안전방에서 나오자 안고 들어가 바닥에 집어던짐	
	R(17세, 지적장애 1급)	2014. 11. 22. 방에 앉아 머리를 뜯는다는 이유로 머리를 잡고 때릴 듯이 위협하여 넘어지게 함	
	S(16세, 지적장애 1급)	2014. 11. 22. 물건을 입에 넣고 씹는다는 이유로 몸통을 밟음	
		2014. 11. 22. 배 부위를 발로 참	
L	T(28세, 지적장애 1급)	2014. 11. 21. 복도에 누워있다는 이유로 발로 얼굴 부위를 2회 때림	2015고단6345 징역 4월 집행유예 1년
	S	2014. 11. 21. 탄력 있는 끈을 얼굴에 쏨	
	U(18세, 지적장애 1급)	2014. 11. 21. 뺨을 손바닥으로 때림	
	Q	2014. 11. 21. 탄력 있는 끈을 얼굴에 수회 쏨	
	N	2014. 11. 24. 탄력 있는 끈을 얼굴에 수회 쏨	
M	Q	2014. 11. 16. 안전방에서 나오려고 하자 얼굴 부위를 팔꿈치로 2회, 주먹으로 1회 때리고 탄력 있는 끈을 얼굴에 쏨	2015고단6345 벌금 200만 원
	S	2014. 12. 11. 물건을 입에 넣고 씹는다는 이유로 탄력 있는 끈을 얼굴에 쏨	
	N	2014. 12. 23. 안전방에서 나오려고 하자 발로 밀어 넘어뜨림	