

5/13	5/28
------	------

판 결



서울고등법원

서울고등법원

1995. 5. 4. 판결선고	인
1995. 5. 4. 원본영수	

제 2 특 별 부

판 결

사 건 94구39149 노령수당지급대상자선정제외처분취소

원 고 이 기 남

소송대리인 변호사 이 찬 진

피 고 서울특별시 관악구청장

소송수행자 박찬술, 이영대, 주민균

변 론 종 결 1995. 4. 13.

주 문 1. 원고의 청구를 기각한다.

2. 소송비용은 원고의 부담으로 한다.

청 구 취 지 피고가 1994. 12. 8. 원고에게 한 1994년도 노령수당 지급대상자 선정제외처분을 취소한다. 소송비용은 피고의 부담으로 한다.

이 유 1. 처분의 경위

원고는 1929. 9. 2.생으로서 1991년부터 생활보호법상의 자활보

호대상자로 지정되어 왔는데 1994. 12. 5. 피고에게 노령수당 지급신청을 하였으나 피고는 같은 해 12. 8. 보건사회부(현재의 보건복지부, 이하 같다)장관이 정한 '94 보건사회부 노인복지사업지침의 규정에 의하면 만 70세 이상의 생활보호대상노인에게만 노령수당을 지급하도록 되어 있는데 원고가 아직 만 70세가 되지 않았다는 이유로 노령수당 지급대상자선정에서 제외하는 처분을 한 사실은 당사자 사이에 다툼이 없다.

2. 본안전 항변에 대한 판단

가. 피고는 먼저, 원고의 이 사건 소는 행정심판의 재결을 거치지 아니하고 제기된 것으로서 부적법하므로 각하되어야 한다고 주장하나, 갑 제2호증, 을 제5호증의 1, 2의 각 기재에 변론의 전취지를 종합하면, 원고는 이 사건 처분에 대하여 1994. 12. 23. 행정심판을 청구하여 이 사건 변론종결 전인 1995. 3. 10. 그 행정심판청구가 기각된 사실을 인정할 수 있는바, 따라서 이 사건 소는 행정소송법 소정의 전심절차를 거쳤다 할 것이므로 피고의 위 주장은 이유 없다.

나. 피고는 다시, 피고가 1994. 12. 8. 원고에게 노령수당 지급대상자에 해당하지 아니함을 알린 사실이 있지만 이는 현재로서 만 70세 이상의 생활보호대상자에게만 노령수당을 지급하고 있는 실정이고 향후 국가의 예산이 허용하는 범위 내에서 65세 이상의 노인에게도 확대 지급되도록 보건사회부에 건의하겠다는 내용을 알리는 단순한 통지행위에 불과한 것으로서 항고소송의 대상이 되는 행정처분이라고 볼 수는 없으므로 이 사

건 소는 부적법하다고 주장하나, 항고소송의 대상이 되는 행정처분이란 행정청의 공법상의 행위로서 특정사항에 대하여 법규에 의한 권리의 설정 또는 의무의 부담을 명하거나 기타 법률상 효과를 발생하게 하는 등 국민의 권리의무에 직접 관계가 있는 행위라 할 것이고, 나아가 국민의 신청에 대한 행정청의 거부가 항고소송의 대상이 되는 거부처분이 되기 위하여는 국민이 그 신청에 따른 행정행위를 요구할 수 있는 법규상 또는 조리상의 권리가 있고, 행정청은 이에 대하여 구체적인 법집행으로서 공권력을 행사할 의무가 있음에도 이를 거부함으로써 국민의 권리 또는 이익을 침해한 경우라야 할 것인데, 노인복지법 제18조에는 노령수당을 지급받고자 하는 자는 보건사회부령이 정하는 바에 의하여 신청인의 주소지를 관할하는 구청장, 시장, 군수에게 신청하여야 하고, 그 신청을 받은 구청장, 시장, 군수는 노령수당의 지급 여부를 결정하고 그 결과를 신청인에게 통지하여야 한다고 규정되어 있는바, 이와 같이 노령수당을 지급받고자 하는 국민에게는 노령수당 지급신청을 할 권리가 있고, 그 신청을 받은 관할 행정청은 이에 대하여 지급대상자 해당 여부를 심사하여 노령수당의 지급 여부를 결정하고 그 결과를 신청인에게 통지하여 줄 의무가 있다 할 것이므로 피고가 원고의 노령수당 지급신청을 거부한 사실이 인정된다면 이는 항고소송의 대상이 되는 행정처분에 해당하는 것으로 보아야 할 것 인즉, 피고는 원고가 연령 때문에 보건사회부장관이 정한 '94 보건사회부 노인복지사업 지침의 규정에 의한 노령수당 지급대상자에 해당하지 않는다는 이유로 노령수당 지급대

상자선정에서 제외하고 노령수당 지급신청을 거부한 사실은 이미 위에서 본 바와 같으므로, 피고의 이 사건 처분은 항고소송의 대상이 되는 행정처분에 해당한다고 할 것이니 이를 다투는 피고의 위 주장도 이유 없다.

3. 본안에 대한 판단

가. 당사자의 주장

피고는 위 처분사유와 관계법령을 들어 이 사건 처분이 적법하다고 주장함에 대하여, 원고는 노인복지법시행령 제17조가 노령수당의 지급대상자를 65세 이상의 자 중 소득수준 등을 참작하여 보건사회부장관이 정하는 일정소득 이하의 자로 한다고 규정하고 있으므로 위 시행령에 의하여 보건사회부장관에게 위임된 범위는 소득수준을 기준으로 한 대상자 선정기준에 관한 것이고 연령제한에 관한 사항은 그 범위에 속하지 않는 것임이 명백함에도 불구하고 보건사회부장관이 노인복지사업지침을 제정하면서 그 위임범위를 벗어나 70세 이상의 생활보호대상자에게만 노령수당을 지급하도록 정한 것은 위임근거법령에 위배된 것으로서 당연무효라 할 것이고, 무효인 위 노인복지사업지침에 기하여 한 피고의 이 사건 처분은 위법하다고 주장한다.

나. 판단

노인복지법 제13조 제1항은 국가 또는 지방자치단체는 65세 이상의 자에 대하여 노령수당을 지급할 수 있다고 규정하고, 제2항은 노령수당을 지급할 시기 및 대상자의

선정기준 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다고 규정하며, 같은법시행령 제17조는 법 제13조의 규정에 의한 노령수당의 지급대상자는 65세 이상의 자 중 소득수준 등을 참작하여 보건사회부장관이 정하는 일정소득 이하의 자로 한다고 규정하고, 제20조 제1항은 노령수당의 지급수준은 노인복지 등을 참작하여 매년 예산의 범위 안에서 보건사회부장관이 정한다고 규정하고 있으며, 을 제3호증, 을 제4호증의 각 기재에 의하면, 보건사회부장관은 같은법시행령 제17조의 위임에 의하여 연령별 수발의 필요 정도, 신체기능상태, 일상생활동작능력, 일하는 노인의 현황 등과 국가의 예산사정 등을 고려하여 1991년에는 총 4,284,000,000원의 예산으로 70세 이상의 거택보호 가구주 51,000명을 지급대상자로 선정하여 매월 10,000원씩의 노령수당을 지급하였고, 1992년에는 총 16,067,000,000원의 예산으로 70세 이상의 생활보호대상자 191,000명을 지급대상자로 선정하여 매월 10,000원씩의 노령수당을 지급하였으며, 1993년에는 총 22,826,000,000원의 예산으로 70세 이상의 생활보호대상자 181,000명을 지급대상자로 선정하여 매월 금 15,000원씩의 노령수당을 지급하여 왔고, 1994년에도 '94 노인복지사업지침을 마련하면서 전년도와 같은 예산으로 같은 수의 70세 이상의 생활보호대상자를 지급대상자로 선정하여 같은 금액의 노령수당을 지급하기로 한 사실을 인정할 수 있고, 달리 반증이 없다.

생각건대, 노인복지법 제13조에서 65세 이상의 자에 대하여 노령수당을 지급할 수 있

도록 한 취지는 국가의 사회보장정책의 일환으로서 노후대비를 제대로 하지 못하여 경제적 어려움을 겪고 있는 노인들에게 직접적이고 실질적인 소득보장혜택을 부여함으로써 노후생활의 안정을 도모하려는 데에 있다고 할 것이고, 앞에서 본 관계법령들의 규정을 종합하면, 65세 이상의 모든 노인에게 노령수당을 지급하는 것을 궁극적 목표로 하되 국가의 예산사정상 당장에 65세 이상의 모든 노인에게 노령수당을 지급할 형편이 되지 못하므로 우선은 65세 이상의 자 중 매년 예산확보상황과 대상자의 소득수준 등을 고려하여 보건사회부장관이 지급대상자의 연령과 범위 및 지급수준을 정할 수 있도록 한 것이라고 봄이 상당하며, 특히 같은법시행령 제17조가 법 제13조의 규정에 의한 노령수당의 지급대상자는 65세 이상의 자 중 소득수준 등을 참작하여 보건사회부장관이 정하는 일정소득 이하의 자로 한다고 규정한 취지도 원고가 주장하듯이 65세 이상의 자 중 보건사회부장관으로 하여금 단지 “소득수준”만을 참작하여 지급대상자를 정하도록 위임한 것이라고 볼 수는 없고(위 시행령규정에서도 “소득수준 등”이라는 표현을 써서 소득수준 외의 사항도 참작하여 지급대상자의 범위를 정할 수 있다는 뜻을 밝히고 있다), 국가예산이 허락하는 범위 내에서 지급대상자의 최저연령도 65세보다 높여 지급대상자의 범위를 조정할 수 있도록 한 것이라고 해석되므로 보건사회부장관의 위 '94 노인복지사업지침이 같은법시행령의 위임범위를 벗어난 무효의 것이라고 할 수 없으며, 따라서 위 사업지침에 따라서 행한 피고의 이 사건 처분도 위법하다고 할 수 없다.

4. 결 론

그렇다면, 원고에 대한 피고의 이 사건 처분은 적법하다고 할 것이므로 위 처분이 위법함을 전제로 그 취소를 구하는 원고의 이 사건 청구는 이유 없어 이를 기각하기로 하고, 소송비용은 패소자인 원고의 부담으로 하여 주문과 같이 판결한다.

1995. 5. 4.

재판장 판사 유지담 _____

판사 이성보 _____

판사 지대운 _____

정 본 입 니 다

199 1995. 5. 11

서 울 고 등 법 원

법 원 사 무 관 황 정

