

참여민주사회시민연대

공동대표: 김중배 김충국 오재식 서울시 용산구 한강로2가 104번지 기운빌딩 4층 전화/ 736-8364 팩스/ 793-4745 전화번호: 02-541-1145 / 이메일: nauc@korea.com / PSPD

수신: 각 언론사 사회부 및 담당기자

발신: 참여민주사회시민연대 사회복지위원회(담당: 이정운 정책연구부장: 795-5918)

제목: 노령수당지급대상자선정제외처분취소청구소송 확정 판결

날짜: 1996. 10. 23. (총 11쪽)

보도자료

참여연대 공익소송

노령수당지급대상자 선정제외처분 취소청구소송 원고 승소 확정 판결

노인복지는 시혜(施惠)가 아닌 권리(權利)!

노령수당 지급 대상자 만 70세 이상은 부당!

65세 이상 생활보호대상 전 노인에게 노령수당지급해야 한다!

1. 10월 23일 오전 10시, 서울고등법원 특별제3부는 지난 4월 12일 내법원에서 서울고법으로 파기환송한 원고 이기남(李基男, 당 67세, 서울시 관악구 신림6동)씨가 제기한 '노령수당지급제외처분취소청구소송' 최종결심공판에서 원고 승소판결을 내렸다.
2. 참여민주사회시민연대(공동대표 金重培 金昌國 吳在植)가 지난 1994년 12월 23일 이기남(67세)씨를 원고로 제기한 '노령수당지급대상자선정제외처분취소청구소송'을 제기한지 2년여만에 최종승소 결과를 놓았다.
3. 본 소송제기의 취지는 현행 노인복지법 제13조(노령수당) 및 시행령 제17조에서 규정하고 있는 65세 이상의 생활보호대상자 노인에게 지급하도록 되어 있는 노령수당을 보건복지부장관의 지침에 의해 임의로 70세 이상의 노인에게만 지급하고 있는 것이 법령에 위임한 바를 넘어서 재량권의 남용이라는 것이었으며, 이에 대해 사법부는 원고의 주장을 받아들여 원고 승소판결을 최종적으로 내리게 된 것이다.
4. 이번 최종 판결로서 국민의 사회복지권, 나아가 사회권 보장에 대한 국가의 의무와 국민의 권리를 법률적 판단으로 강화시켰다는 데 의의가 있으며, 또한 본 소송의 결과는 정부의 사회복지정책 시행의 부당성에 대한 최초의 사법적 판단으로서 정부의 사회복지정책 전반에 대한 새로운 변화를 가져올 수 있을 것이다. 또한 이 소송에서 승소하게

< 별첨자료 >

1. 소송의 배경과 쟁점

1) 소송 배경

- 우리나라에서는 일반적으로 노인문제를 주로 노인부양의 문제로만 인식되어 왔으며 노인부양은 노인이 속한 가정내에서 가족에 의해 해결하여 왔다. 즉 노인의 생활상의 기본욕구를 충족하는 데 필요한 지원의 원조는 가족에 의해 보장되었고, '노부모 부양'이라는 가족규범은 당연한 것으로 받아들여졌다.
- 그러나 급속한 산업화와 도시화와 동시에 사회적 분화도 진행되었다. 핵가족화, 여성의 사회참여율 증가, 노인인구의 증가, 노인에 대한 존경심과 예의에 대한 약화 등은 가족의 부양만으로는 해결하기 어려운 사회문제로 확대되었다. 특히 고령화사회로 접어들기 시작하면서 이 문제의 양상은 더욱 심각해지고 있다.
- 우리나라에서 노인문제에 대해 구체적이고 제도적으로 접근하기 시작한 것은 1981년 노인복지법이 제정되면서부터이다. 1989년에는 전문이 개정되었으며, 1993년에 2차 개정이 되면서 노인문제에 대한 제도 마련이 되어 왔다. 이와 아울러 관련법인 고령자고용촉진법, 의료보험이 등이 제 개정되었다.
- 우리나라 노인복지정책은 다른 여타의 사회복지서비스와 마찬가지로 '선거정보호 후 사회보장'이라는 기조를 일관되게 유지하고 있다. 이런 정책기조 다른 한편으로 '실버산업'이라 통칭되는 유료 시설의 확대가 정책방향에 추가되었다. 이는 사회복지 전반에 나타나는 문제와 같이 노인복지서비스에 있어서도 보편적으로 행해져야 할 사회복지서비스가 시혜적이고 단순 보호서비스에만 치중되고 있는 현실을 반영하고 있는 것이다.
- 또한 노인복지 문제는 저소득층 노인의 문제만이 아니라 중산층의 일반의 노인에게도 해당되고 있으며, 노인복지의 문제는 시혜적(施惠的) 차원이 아니라 권리의 보장 차원에서 이해해야 하며, 사회구성원 모두의 지혜로 풀어야 할 숙제이다.
- 노인복지는 노인의 소득보장이 가장 기본이다. 1995년 생활보호 대상 노인에 대한 급여는 최저생계비의 1/2에도 못미치는 월 7만8천원이다. 1994년 80대의 가난한 노부부가 이 액수는 너무 적어 헌법상 보장된 행복추구권, 인간답게 살 권리침해를 침해 받았다 하여 정부를 상대로 헌법소원을 제기한바 있다.(이는 아직도 판결이 나지 않고 있다)
- 노후소득의 부족문제와 관련하여 학계나 민간단체에서 무기여 노령연금제도의 시행을 강력히 요구하였으나 이의 법제화는 커녕 그나마 노인복지법에서 규정하고 있는 65세 이상의 생활보호대상자

인 노인에게 지급하도록 되어 있는 노령수당 마지막 노인복지사업지침에서 이를 70세로 인하, 시행함으로써 불법적인 상태를 초래하고 있는 것이다.

- 본 소송이 제기된 직후 보건복지부에서는 1996년부터 노인복지사업지침을 변경하여 65세 이상의 노인들에 대하여 노령수당을 지급할 것임을 발표한 바 있다. 그러나 여전히 70세 이상의 노인에게만 수당을 지급하고 있고, 생활정도에 따라 차등 지급하는 정도일 뿐이다.

- 이러한 상황에 대하여 동 지침의 위반, 무효를 제기하여 이를 시정하고 노인세대들에 대한 최저생활보장의 문제를 본격적으로 제기하여 이를 시정하고 노인세대들에 대한 최저생활보장의 문제를 본격적으로 제기하고자 하였다.

2) 소송의 쟁점

- 본 소송에서 쟁점이 될 수 있는 것은 노령수당 지급대상자의 연령기준, 노령수당의 임의성, 국가재정상황 등이다.

● 노령수당의 구성요건

- 일반적으로 구성요건이라 함은 일정한 법률 효과를 발생케 하는 사실을 총괄해서 지칭하는 것이다. 법규의 표현은 보통 「이러 이러한 효과가 생긴다」는 형식을 취하게 되는데, 여기에서 전자가 구성요건이 되는 것이다. 민사법의 경우에는 주로 계약, 의사 표시 등 법률행위들이 해당되고, 형사법에서는 형벌을 받게 되는 범죄행위의 요건이 이에 해당된다.

- 그러나 일반 국민을 포함하여 노인 장애인 아동 청소년 여성 근로자 특수직종종사자 등 사회적 약자, 사회적 욕구의 충족이나 보상을 필요로 하는 자, 스스로 책임질 수 없는 사회문제의 상황에 있는 자 등을 대상으로 사회복지법에서는 구성요건의 핵심은 대상자격격성이며 여기에 부수적 요건으로 행위요건이 포함되는 것이 상례이다.

- 즉 노인이나 장애인의 범위를 설정하는 것은 대상자격격성의 요건이고 보험료 납입, 신청여부 등을 규정하는 것은 부수적인 행위 요건이 되는 것이다.

- 그런데 문제는 현행법상 노령수당이 말 그대로 사회수당으로서의 의미를 가지지 못하고 공적부조상의 급여로서 부가적 급여로서의 성격을 띠기 때문에 자산조사의 요건을 갖추도록 규정되어 있다 는 것이다. 그러므로 노령수당을 지급받기 위해 충족해야 하는 구성요건은 연령요건과 소득 및 재산 수준 요건인 것이다.

- 즉 65세 이상에 속하면서 생활보호를 받는 자 중에서도 소득 및 재산 수준이 열악한 자가 수

급내상자가 되는 것이다 따라서 시행령 규정의 문면상, 노령수당제도의 구성요건적 분석상 대상자의 연령은 65세 이상이면 되는 것이다. 이 연령 요건을 제한할 수 있는 어떠한 근거도 규정되어 있지 않으며 그렇게 해석하는 것 역시 법의 취지나 구성요건상의 구조 면에서 볼 때 부당한 것이다.

❶ 임의 규정

- 노령수당은 현재 임의적 규정으로 되어 있다. 그러므로 노령수당을 집행하는 행정청에게는 이것은 재량행정이 되는 것도 사실이다. 따라서 정부가 주면 받고 아니면 그만인 것이다.
- 그러나 강행규범이 아닌 임의규범 역시 규범이다. 이 규정을 실시하느냐 여부는 전적으로 국가가 권리의 재량이라 하더라도 일단 실시하는 경우에는 규정의 내용이나 요건은 준수되어야 하는 것이다. 즉 기속적 재량행위가 된다는 것이다.
- 따라서 보건복지부장관은 노령수당제도의 실시여부에 대한 권한을 위임받고 있다. 그러나 일단 실시하게 되면 그 규범적 내용이나 요건은 준수해야 하는 것이다. 위에서 제시된 법규정이나 시행령 규정을 종합해 보면 65세 이상의 생활보호대상자라는 구성요건은 명백한 것이며 보건복지부장관은 그 자금액수의 수준을 노인복지 등과 국가의 예산 범위를 침착하여 결정하도록 위임 받았을 뿐인 것이다.(시행령 제20조 제1항)

❷ 국가의 재정

- 사회복지법상 급여를 권리에 의한 급여로 하기 위해서는 일단은 강행규정으로 규정되어야 한다. 이 경우 행정청은 이에 따르는 예산을 편성해야 하는 것이기 때문이다. 임의규정일 경우에는 국가의 재정능력이나 의지에 따라 매우 가변적이다.
- 그런데 우리 헌법 제34조에는 제1항에서 모든 국민의 인간다운 생활을 할 권리(生存權)를 규정하고 있고, 같은 조 제5항에서는 질병, 노령 기타의 사유로 생활능력이 없는 자에 대한 국가의 보호의무를 규정하고 있다. 그러면서도 생활보호법에서의 급여수준은 보건복지부장관이 자의적으로 정하고 있고, 본 소송의 노령수당 역시 보건복지부장관에게 위임하고 있는 것은 위헌적 소지를 안고 있는 것이다.
- 따라서 본 소송은 1994년 2월 22일에 헌법소원이 제기된 생활보호급여수준 문제와 더불어 문제제기되어야 한다. 국가의 헌법적 의무사항이 하위법에서 국가재정 형편을 이유로 위임하여 시행규칙도 아닌 지침으로 급여수준을 제한한다는 것은 위헌성의 문제가 있는 것이다.

증여여부

2. 소송의 경과

1) 소송제기

본 노승의 원고인 서울시 관악구 봉천동에 거주하는 이기남(李基男 당시 66세)씨는 1991년부터 생활보호법상 자활보호자로 생활하던 중 1994년 12월 5일 서울시 관악구청에 노령수당 지급 신청을 하였다.

그러나 관악구청은 94년 12월 8일 보건사회부장관(현재 보건복지부장관 이하 같음)이 정한 1994년 보간사회부 노인복지사업지침 규정에 의기 만 70세 이상의 생활보호대상자 노인에게만 지급되도록 되어 있는데 이기남씨가 70세가 되지 않았다는 이유로 노령수당 지급대상자에서 제외하였다.

이에 서울고등법원에 노령수당지급대상자 선정제외처분취소청구소송을 1994년 12월 23일에 정식으로 소를 제기하였다.

2) 서울고등법원 원고 폐소판결

서울고법 제2특별부(재판장 유지남 판사)는 1995년 4월 13일 판결에서 원고 폐소 판결을 내렸다. 서울고등법원은 다음과 같이 판결하였다.

【문】

원고의 청구를 기각한다.

노인복지법 제13조에서 65세 이상의 자에 대하여 노령수당을 지급할 수 있도록 한 취지는 국가의 사회보장정책의 일환으로 노후내미를 제대로 하지 못하여 경제적 어려움을 겪고 있는 노인들에게 적극적이고 급질적인 소득보장혜택을 부여함으로써 노후생활의 안정을 도모하려는 데 있다 할 것이다.

관계법령들의 규정을 종합하면, 65세 이상의 모든 노인에 대하여 노령수당을 지급하는 것을 궁극적 목표로 하되 국가의 예산시정상 당장에 65세 이상의 모든 노인에게 노령수당을 지급할 형편이 되지 못하므로 우선은 65세 이상의 자 중에서 매년 예산확보상황과 대상자의 소득수준을 고려하여 보건사회부 장관이 정하는 일정으로 이의의 자로 한다고 규정한 취지도 원고가 주장이듯이 65세 이상의 자 중 보간사회부 장관으로 하여금 단지 “소득수준”만을 참작하여 지급대상자를 정하도록 위임한 것이라고 볼 수 없고(위 시행령 규정에서도 “소득수준” 등이라는 표현을 써서 소득 수준 외의 사항도 참작하여 지급대상자의 범위를 정할 수 있다는 뜻을 밝하고 있다), 국가 예산이 허락하는 범위 내에서 지급대상자의 최저연령도 65세보다 높여 지급대상자의 범위를 조정할 수 있도록 한 것이라고 해석된다.

따라서 보건사회부장관의 위 94 노인복지사업지침이 같은 법 시행령의 위임범위를 벗어 낸 무효의 것이라고 할 수 없으며, 위 사업지침에 따른 피고의 이 사건 처분도 위법하다고 할 수 있다. (판결문 발췌)

3) 원고, 대법원에 상고

이러한 고법 판결의 부당성에 대해 원고측은 판결에 불복하고 1995년 7월 4일 대법원에 상고하였다.

상고이유

1) 노령수당의 신설취지

정부는 1989년 12월 30일 법률 제4178호로서 노인복지법을 전면 개정하여 노령수당 제도를 신설하여 시행해 왔다. 이 노령수당제도는 노인들의 소득보장을 위해 65세 이상의 노인 중 일정한 여건을 갖춘 자에게 아무런 기여금의 각출도 없이 제공되는 “무각출노령연금제도”的 기능을 하도록 신설된 제도이다.

다만 정부는 위와 같은 노인복지법의 전면 개정에 따르는 정부의 예산부담을 고려하여 65세 이상의 자 중에서 대상자의 선정기준과 지급수준, 지급시기 등을 대통령령에 위임하는 근거규정을 둘으로써 전면적인 “무각출노령연금”의 시행으로 인한 재정수요를 조절하고자 한 것이다.

2) 원심판결의 위법성

원심판결은 노인복지법 제13조 및 같은 법 시행령 제17조의 해석을 그리친 위법이 있다.

(가) 법 제13조 제1항에서는 노령수당의 지급과 관련한 연령범위를 “65세 이상”으로 명문화하였고, 같은 조 제2항에서 “노령수당의 지급시기와 대상자 선정기준 등”에 관하여서만 시행령에 위임하고 있다. 위 법률 규정 어디에도 65세 이상의 자 중 연령기준의 범위를 상향조정할 수 있도록 이를 위임한 규정은 없으며, 이는 문리해석상으로도 불가능한 것이다.

그럼에도 불구하고 원심과 같이 보건사회부장관이 지급대상자의 연령기준까지 상향조정할 수 있다고 해석한다면, 이 법에서 노령수당제도는 그 본질적인 부분인 연령기준이 입법자의 의사와는 관계없이 보건사회부장관이 매년 정하여 발표하는 연령에 관한 지침에 의하여 좌우됨으로써 제도 본래의 취지가 형해화되는 불합리한 결과를 초래한다.

(나) 또한 원심은 정부예산 사정상 당장에 65세 이상의 모든 노인에게 노령수당을 지급할 형편이 되지 못하므로 65세이상의 자 중 지급대상자의 연령까지도 매년 보건사회부장관이 정할 수 있도록 규정한 것으로 해석하였으나, 이와 같은 정부예산상의 필요로 전면적인 노령수당제도가 시행되기 전의 과도기적인 제한은 “대상자선정기준(선별주의)”과 “지급수준”을 변경, 시행할 수 있도록 위임규정을 두어서 이에 의한 해결할 수 있도록 법률상 보장하고 있으므로 법령상 연령기준까지 상향조정할 필요를 예정하지 않고 있음이 명백하므로 이 부분 해석은 아무런 근거가 없다고 하겠다.

(다) 원심은 시행령 제17조의 “소득수준 등”이라는 표현을 소득수준 이외의 사항도 참작하여 지

급대상자의 범위를 정할 수 있다고 하면서 여기에 연령기준까지 포함시킨 것도 위법하다.

문면을 검토해 보면 시행령 제17조의 주부는 “노령수당 지급대상자”이거나 술부는 “일정소득의 이하인 자로 한다”이므로 이 규정은 소득수준에 의한 지급대상자의 제한과 이에 따른 위임의 근거를 밝히고 있는 것이다.

또한 ‘일정소득 이하의 자’를 수식하는 말은 ‘보건사회부장관이 정하는’인데 여기에서 보건사회부장관은 노령수당의 수령권자를 ‘일정소득 이하의 자’로 결정할 권한을 위임받았다는 뜻이다.

따라서 보건사회부장관이 연령기준을 상향조정할 수 있는 위임근기가 전혀 없기 때문에 원심판결은 위법하다

(라) 동법 시행령 제20조 제1항에서 정부예산을 참작하도록 한 것은 노령수당 지급액수를 보건사회부장관이 조정할 수 있도록 한 것인데, 이 규정을 토대로 연령제한까지 위임받은 것으로 해석하는 원심판결은 위법하다.

3) 결론

따라서 위와 같은 무효인 지침을 건거로 원고를 노령수당지급대상자 선정에서 제외시킨 본건 청분은 위법한 것이며 당연히 취소되어야 하며, 법적용과 해석을 잘못한 원심판결도 파기되어야 한다.

상고이유에 대한 피고측의 답변

1) 법 제13조와 시행령 제17조 해석에 대하여

(가) 법 제13조 제1항은 “... 할 수 있다”라는 형식으로 규정되어 있기 때문에 이것은 노령수당을 필요적으로 지급해야 한다는 뜻이 아니고 임의적으로 지급할 수 있는 것에 불과하다.

(나) 법 제13조 제2항은 노령수당의 지급시기와 대상자의 선정기준을 대통령령에 위임하고 있는데, 이에 따르면 어떤 연령에 해당하는 자를 지급대상자로 할 것인지는 대통령령에 위임한다는 뜻이다. 시행령 제17조 역시 노령수당을 지급받아야 할 자의 경제적 사정과 국가의 재정능력을 고려하여 노령수당지급대상을 보건사회부장관이 탄력적, 실질적으로 정할 수 있게 한 규정인 것이다.

다만 현재 국가재정의 형편상 65세 이상의 모든 생활보호대상자인 노인에게 노령수당을 지급할 수 없는 상황을 고려하여 연령별 지원의 시급성을 감안하여 70세 이상의 노인에게 우선적으로 노령수당을 지급하고 있는 실정인 것이다.

또한 91년부터 실시한 노령수당제도는 이러한 이유로 인하여 70세 이상으로 한정해 왔으며 연차적으로 지급대상이 증가하고 있고 지급액도 현실화되고 있다.

2) 시행령 제20조 제1항의 적용

시행령 제20조 제1항의 규정에 따라 보건사회부장관은 매년 확보된 예산의 범위 안에서 지급대상자 및 지급액을 지침으로 정하여 왔는데, 94년도 노령수당 예산액 32,608,260,000원(국비 22,825,782,000원, 지방비 9,782,478,000원)을 확보하여 지급대상자를 70세 이상의 생활보호대상에게

1인당 월 15,000원(연간 180,000원)을 지급하도록 규정하고 있으며, 피고는 규정에 의거하여 94년도 관악구 노령수당 예산 127,530,000원(국비 89,271,000원, 시비 26,781,000원, 구비 11,478,000원)을 확보하여 70세 이상의 생활보호대상자에게 1인당 월 15,000원을 국비70%, 시비 21%, 구비9%의 비율로 지급하였다.

3) 결론

따라서 70세 이상의 자는 법 제13조 제1항의 규정에 따라 65세 이상에 포함되는 것이고 매년 예산의 범위 내에서 70세 이상의 생활보호대상자에게 노령수당을 지급해 왔기 때문에 본 치침은 적법한 것이다.

그러므로 65세 이상의 생활보호대상자에게 지급할 노령수당의 예산이 확보되지 않은 시점에서 위법 무효를 주장하는 것은 이유없다 할 것이며, 원고의 청구는 기각되어야 한다.

4) 대법원 원고승소 판결, 서울고법으로 파기환송

대법원은 1996년 4월 12일 판결에서 원고를 패소시킨 원심판결에 문제가 있다며 본건 소송을 고등법원으로 되돌려 보냈다.

주 문

원심을 파기하고 사건을 서울고등법원에 환송한다.

이 유

노인복지법은 노인의 심신의 건강유지 및 생활안정을 위하여 필요한 조치를 강구함으로써 노인의 복지증진에 기여함을 목적으로 하여(제1조), 국가와 지방자치단체에 대하여 노인의 복지를 증진할 책임과 노인의 복지에 관한 시책을 강구함에 있어서 법 제2조의 규정된 법의 기본이념이 구현되도록 노력할 의무를 부여하고(제4조), 65세 이상의 자인 노인에 대하여 건강진단(법 제9조, 영 제15조), 경로우대(법 제10조, 영 제16조)등 여러 가지 복지조치를 실시하게 함과 아울러, 법 제13조에서 국가 또는 지방자치단체는 65세 이상의 자에 대하여 노령수당을 지급할 수 있고(제1항), 노령수당을 지급할 시기 및 대상자의 선정기준 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다(제2항)고 규정하고 있고, 이를 이어 받아영 제17조는 법 제13조의 규정에 의한 노령수당의 지급대상자는 65세 이상의 자 중 소득수준을 참작하여 보건사회부장관(현재의 보건복지부장관 이하 같다)이 정하는 일정소득 이하의 자로 한다고 규정하고 있고, 영 제20조 제1항은 노령수당의 지급수준은 노인복지 등을 참작하여 매년 예산 범위 안에서 보건사회부장관이 정한다고 규정하고 있으며, 그 위임에 따라 보건사회부장관은 위 지침을 마련하여 노령수당의 지급대상자, 지급액, 지급방법 등에 관하여 구체적으로 규정하고 있다.

관계법령의 위와 같은 규정내용에 의하면, 이 지침은 노령수당의 지급대상자의 성정기준 및 지급수준 등에 관한 권한을 부여한 법 제13조 제2항, 영 제17조, 제20조 제1항에 따라 보건사회부장관이 별한 것으로서 실질적으로 법령의 규정내용을 보충하는 기능을 지니면서 그것과 결합하여 대외적으

로 구속력이 있는 법령의 성질을 가지는 것으로 보인다.(당원 1987.9.29 선고 86누484판결; 1994.3.8 선고 92누1728판결 등 참조)

그러나 한편 이와 같은 보증적인 행정규칙, 규정은 당해 법령의 위임한계를 벗어나지 아니하는 범위내에서만 그것들과 결합하여 법규적 효력을 가지게 되는 것인 바, 법 제13조 제2항의 규정에 따른 영 제17조 제20조 제1항은 노령수당의 지급대상자의 연령범위에 관하여 위 법 조항과 동일하게 '65세 이상의 자'로 반복하여 규정한 다음 소득수준 등을 참작한 일정소득 이하의 자라고 하는 지급대상자의 선정기준과 그 지급대상자에 대한 구체적인 지급수준(지급액) 등의 결정을 보건사회부장관에게 위임하고 있으므로, 보건사회부장관이 노령수당의 지급대상자에 관하여 정할 수 있는 것은 65세 이상의 자 중에서 그 선정기준이 될 소득수준 등을 참작한 일정소득 이하의 자인 지급대상자의 범위와 지급대상자에 대하여 매년 예산확보상황 등을 고려한 구체적인 지급수준과 지급시기, 지급방법 등일 뿐이지, 나이가 지급대상자의 최저연령을 법령상의 규정보다 높게 정하는 등 노령수당의 지급대상자의 범위를 법령의 규정보다 축소 조정하여 정할 수는 없나고 할 것임에도 위 자침은 노령수당의 지급대상자를 '70세 이상'의 생활보호대상자로 규정함으로써 당초 법령이 예정한 노령수당의 지급대상자를 부당하게 축소 조정하였다 할 것이고, 따라서 위 자침 가운데 노령수당의 지급대상자를 '70세 이상'으로 규정한 부분은 법령의 위임한계를 벗어난 것이어서 그 효력이 없다고 할 것이다.

그럼에도 불구하고 원심은 이와 선례를 달리하여 그 판시이유에서 위 자침이 법령의 위임범위를 벗어난 무효의 것이라고 할 수 없으므로 위 자침에 따라서 행한 피고의 이 사건 처분도 위법하다고 할 수 없다고 판단하고 밀었으니, 원심판결에는 소론이 지적하는 바와 같은 법 제13조, 영 제17조에 관한 법리를 오해한 위법이 있다고 하지 않을 수 없고, 따라서 이 점을 지적하는 논지는 이유가 있다.

3. 그러므로 원심을 파기하고 나서 심리판단하게 하기 위하여 사건을 원심법원에 환송하기로 하여 관여법관의 일치된 의견을 주문과 같이 판결한다. (판결문 발췌)

5) 최종확정판결

노령수당의 지급신청과 이에 대한 관악구청의 제외처분, 그리고 고법애시의 원고 폐소와 대법원의 원고 승소 판결 및 파기환송 등의 과정을 거친 본 소송은 지난 1994년 12월 23일 소를 제기한 이래 2년여만에 최종 승소판결을 받게 된 것이다.

* 고법 판결문은 주후 입수 예정

됨으로써 65세 이상 생활보호대상자들에게 노령이 지급될 수 있는 계기가 마련되었다.

5. 따라서 정부는 노인복지정책을 비롯한 사회복지정책 전반의 개혁과 관계법령의 개정작업 이 속히 단행하여야 할 것이다.

신

6. 사회복지에 대한 국민들의 무지와 정부의 무의지는 사회복지법의 왜곡현상을 낳고 있다.

국민의 사회권적 기본권은 입법의 불충분으로 인하거나 행정부의 자의적 해석에 의한 법집행 그리고 재량권의 남용으로 인하여 무시당하여 왔다.

7. 본 소송의 결과에서 나타났듯이 공익소송은 권리찾기 운동이고 사회복지 규범을 바로 세우는 운동이며, 이는 부당한 법을 개폐하고 정의롭고 합리적인 법을 제정해나가는 입법운동과 더불어 전개될 때 그 의미는 크다 할 것이다.

8. 본 소송의 결과와 함께 아직도 시혜적 차원에 머무르고 있는 노인복지에 대한 전면적인 개혁이 이루어져야 할 것이다.

① 최저생활의 기본보장과 장단기적 노인복지 정책이 수립되어야 한다.

고령화 사회를 앞두고 있는 우리나라의 노인의 특성에 따른 다양한 욕구와 사회경제적 환경의 변화에 부응하는 장단기적 종합적인 노인복지정책을 수립하여야 한다. 최저생활의 기본보장과 노인복지 서비스체계가 이루어 져야 한다.

② 노인취업의 기회를 확대하여야 한다.

노동력이 있고 또 일하기를 원하는 노인을 위해서는 취업을 통한 소득보장정책이 있어야 한다. 고령자고용촉진법의 강화와 고령자에 적합한 직종의 확대와 직업교육, 취업알선 그리고 이러한 직종에 대해서는 고령자를 의무적으로 고용하는 제도적 장치의 마련이 있어야 한다.

③ 노인복지예산의 증액되어야 한다

1996년 노인복지예산은 847억원으로, 노인복지예산이 국가예산에서 차지하는 비율은 0.15%에 불과하다. 그 예산은 생활보호대상자로 선정된 소수의 노인들을 위한 생활비 보조 및 시설보호사업에 국한되어 있을 뿐이다.

④ 보건의료서비스 체계의 확립

노인의 신체적 건강은 노인 자신의 삶의 질, 그리고 노인을 보신 가족의 행복과 직결되어 있다. 최근 사회문제로 부각되고 있는 것은 노인성 치매이다. 치매는 일상생활의 기초적 지능수행을 어렵게 만들어 본인은 물론 가족에게도 대단히 어려움을 주는 난치병이다.

그러나 의료보장의 가장 큰 문제는 현행 의료보험 하에서 의료제도가 노인의 특수성의 고려없이 일반인들과 동일하게 적용되고 있는 것이다. 70% plus.

⑤ 노인주거환경이 개선되어야 한다.

안전하고 편안하게 할 수 있는 주택은 노후생활에 절대적으로 필요한 요소이다. 노인의

신체적, 정서적, 사회적 욕구에 맞는 다양한 형태의 노인친용주택을 개발 보급하여야 한다. 각자의 욕구에 맞는 주택공급, 주택수당 지원, 주택수리 및 개조를 위한 경비 지급 등 노인 주거환경 개선을 위한 정책개발이 있어야 한다.

⑥ 재가노인서비스의 확충

현재 우리나라 노인의 99.7%가 가정에서 생활하고 있다. 문제는 나이가 많아 심신 기능이 약화되고 간병인이나 수발을 필요로하는 후기고령노인(80세 이상) 수가 증가하고 자녀와 별거하는 노인들이 많아 지고 있다는 점이다. 현재 가정에서 치매노인이나 중풍노인을 모시고 있는 자녀들은 과중한 부양부담으로 심신이 지치고 경제적으로 어렵게 살아가고 있다. 이들의 부담을 덜어주고 가족들에게 잠시나마 휴식을 줄 수 있는 적극적인 재가노인 서비스 개발이 필요하다.

9. 참여연대 가장 특징적인 운동분야인 공익소송은 재판의 결과가 소송당사자 뿐만 아니라 같은 조건에 있는 다수 국민들의 권리를 회복시켜준다는 점에서 일반 민형사소송과 다른 특징을 갖고 있다.
10. 공익소송에 대한 법원의 판결은 잘못된 법령이나 제도, 관행에 대한 무효선언을 통해 새로운 입법을 촉구하기도 하고 법적 기준자체를 변경하거나 정부의 정책을 바꾸도록 강제하게 된다. 이는 곧 사법부가 행정부나 입법부를 대신해 정책형성의 선도적 구실을 맡게 되는 것을 의미한다.
11. 참여연대에서는 1994년 12월 사회복지와 관련된 제1차 공익소송으로서 '국민연금기금운용 손실액에 대한 손해배상청구소송', '보건복지부장관 및 의료보험연합회장 직권남용 고발', '지역의료보험 보험료부과처분취소청구소송', '노령수당선정제외처분취소청구소송' 등을 제기함으로써 공익소송을 하나의 사회운동영역으로 본격적으로 개척하기 시작하였다.
12. 이중 '보건복지부장관 및 의료보험연합회장의 직권남용 고발'건은 정부당국에서 제정하였던 의료보험적립금 중 의료기관 자금조성 관리규정을 취소함으로써 정부의 불법행위에 대한 소기의 성과를 거둔바 있다. 이번 '노령수당선정제외처분취소청구소송'을 최종 승소함으로써 국민의 사회적 기본권을 찾기 위한 법률운동의 소기의 성과를 이루고 있다.

13. 참여연대 향후 계획

참여연대는 본 소송의 의미와 결과를 널리 알려나가는 동시에 국민의 사회복지권 확보를 위한 다양한 시민행동을 펼칠 것이며, 현재 마련되어 있는 노인복지법·생활보호법 개정안을 10월 24일 국회에 개정청원 할 것이다. 또한 본 소송의 판결에 대해 정부의 이행 여부와 1997년 정부예산의 반영 등에 대한 감시와 촉구운동을 전개할 계획이다. 끝.

담당변호사 : 이찬진 변호사(전화 525 - 3660)

전문가 : 윤찬영 교수(전주대 사회복지학 0652-220 2318)