

대 법 원

제 3 부

판 결

사 건 2016두50907 반려처분취소청구의소
원고, 피상고인 원고
소송대리인 법무법인 천우
담당변호사 신태길 외 8인
피고, 상고인 양평군수
소송대리인 법무법인 하나로
담당변호사 구정훈 외 5인
원 심 판 결 서울고등법원 2016. 8. 19. 선고 2015누70883 판결
판 결 선 고 2019. 10. 31.

주 문

상고를 기각한다.

상고비용은 피고가 부담한다.

이 유

상고이유를 판단한다.

1. 헌법 제34조 제1항은 "모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다."라고 규정하면서, 제5항에서 "신체장애자 및 질병·노령 기타의 사유로 생활능력이 없는 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국가의 보호를 받는다."라고 하여 국가가 사회적 약자를 특별히 배려하고 지원할 것을 규정하고 있다. 이에 따라 장애인복지법은 장애인의 인간다운 삶과 권리보장을 위한 국가와 지방자치단체 등의 책임을 명백히 하고, 장애인의 의료 등에 관한 사업을 정하여 장애인복지대책을 종합적으로 추진하며, 장애인의 보호 및 수당지급 등에 관하여 필요한 사항을 정함으로써 장애인의 복지와 사회활동 참여증진을 통하여 사회통합에 이바지함을 목적으로 한다(제1조). 장애인복지법에 따르면, 장애인이란 신체적·정신적 장애로 오랫동안 일상생활이나 사회생활에서 상당한 제약을 받는 자를 말하고(제2조 제1항), 장애인복지법을 적용받는 장애인은 위와 같은 장애인 중 신체적 장애나 정신적 장애의 어느 하나에 해당하는 장애가 있는 자로서 대통령령으로 정하는 장애의 종류 및 기준에 해당하는 자를 말한다(제2조 제2항). 여기서 '신체적 장애'란 주요 외부 신체 기능의 장애, 내부기관의 장애 등을 말하고(제2조 제2항 제1호), '정신적 장애'란 발달장애 또는 정신 질환으로 발생하는 장애를 말한다(제2조 제2항 제2호). 이에 따라 장애인복지법 시행령 제2조 제1항 [별표 1](이하 '이 사건 시행령 조항'이라 한다)은 장애인복지법을 적용받는 장애인으로 15가지 종류의 장애에 해당하는 자(지체장애인, 뇌병변장애인, 시각장애인, 청각장애인, 언어장애인, 지적장애인, 자폐성장애인, 정신장애인, 신장장애인, 심장장애인, 호흡기장애인, 간장애인, 안면장애인, 장루·요루장애인, 뇌전증장애인)를 규정하고 있다. 이러한 장애인복지법령에 따라 장애인등록을 하면, 장애수당 등 복지급여의 지급, 자동차세 감면 등의 혜택을 받을 수 있다.

2. 이러한 관계 법령의 체계, 장애인복지법의 취지와 장애인등록으로 받게 되는 이익, 위임규정과 시행령 규정의 형식과 내용 등을 종합하면, 장애인복지법 제2조 제1항은 장애인의 정의를 규정하고, 제2조 제2항은 장애인복지법의 적용을 받는 신체적 장애와 정신적 장애의 종류 및 기준을 정함으로써 그에 따라 제정될 시행령의 내용에 관한 예측가능성을 부여하는 한편 행정입법에 관한 재량의 한계를 부여한 규정이라고 보아야 할 것이다. 입법기술상 모법이 정한 장애의 종류 및 기준에 부합하는 모든 장애를 빠짐없이 시행령에 규정할 수는 없다. 그러므로 이 사건 시행령 조항은 위임조항의 취지에 따라 모법의 장애인에 관한 정의규정에 최대한 부합하도록 가능한 범위 내에서 15가지 종류의 장애인을 규정한 것으로 볼 수 있을 뿐이다. 따라서 위 시행령 조항을, 오로지 그 조항에 규정된 장애에 한하여 법적 보호를 부여하겠다는 취지로 보아 그 보호의 대상인 장애인을 한정적으로 열거한 것으로 새길 수는 없다. 만일 이를 한정적인 열거규정으로 해석한다면, 하위 법령을 최대한 모법에 합치되도록 해석할 것을 요청하는 해석원칙에 부합하지 않고, 모법 규정의 내용과 취지상 법적 보호가 필요함이 분명하게 인정되는 장애인임에도 단순히 이 사건 시행령 조항에 규정되지 않았다는 이유만으로 장애인복지법의 적용대상에서 배제하는 규정이 되어 곧바로 모법의 위임범위를 벗어나게 되며, 시행령에 구체적으로 규정되지 않은 새로운 장애의 유형이 생길 때마다 구체적 규정을 두지 않은 시행령 규정을 계속하여 무효로 선언하여야 한다는 것이 되므로 부당하다.

따라서 어느 특정한 장애가 이 사건 시행령 조항에 명시적으로 규정되어 있지 않다고 하더라도, 그 장애를 가진 사람이 장애인복지법 제2조에서 정한 장애인에 해당함이 분명할 뿐 아니라, 모법과 이 사건 시행령 조항의 내용과 체계에 비추어 볼 때 이 사

건 시행령 조항이 그 장애를 장애인복지법 적용대상에서 배제하려는 전제에 서 있다고 새길 수 없고 단순한 행정입법의 미비가 있을 뿐이라고 보이는 경우에는, 행정청은 그 장애가 시행령에 규정되어 있지 않다는 이유만으로 장애인등록신청을 거부할 수 없다. 이 경우 행정청으로서 이 사건 시행령 조항 중 해당 장애와 가장 유사한 장애의 유형에 관한 규정을 찾아 유추 적용함으로써 이 사건 시행령 조항을 최대한 모법의 취지와 평등원칙에 부합하도록 운용하여야 한다.

3. 원심판결 이유에 의하면, 다음과 같은 사실을 알 수 있다.

(1) '뚜렛증후군(Tourette's Disorder)'은 특별한 이유 없이 자신도 모르게 얼굴이나 목, 어깨, 몸통 등의 신체 일부분을 아주 빠르게 반복적으로 움직이는 '운동 틱'과 이상한 소리를 내는 '음성 틱' 두 가지 증상이 모두 나타나며, 전체적으로 증상을 보유한 기간이 1년이 넘는 질병을 말하는데, 의학적으로 정확한 원인은 아직 규명되지 않았다.

(2) 원고는 운동 틱과 음성 틱 증상이 모두 나타나는 뚜렛증후군으로 인해 초등학교 6학년 이후로 평범한 대인관계나 사회생활을 유지하지 못한 채 주위와 완전히 단절된 상태로 생활하여 왔고, 10년 넘게 치료를 받고 약을 복용하면서 점차 약의 복용량을 늘렸음에도 증상이 조금도 나아지지 않고 있으며, 앉아서 일을 할 수도 다른 사람과 정상적인 대화를 나눌 수도 없을 뿐만 아니라 폐쇄된 공간에서는 그 증상이 더욱 심해져 자가용을 타고 장시간 이동조차 할 수 없는 등 오랫동안 일상생활이나 사회생활에서 상당한 제약을 받아왔다.

(3) 피고는 원고가 가진 장애가 이 사건 시행령 조항에 규정되지 않았다는 이유를 들어 원고의 장애인등록 신청을 거부하는 이 사건 처분을 하였다.

4. 이러한 사정을 앞서 본 법리에 따라 살펴보면, 다음과 같이 판단할 수 있다.

원고는 뚜렛증후군이라는 내부기관의 장애 또는 정신 질환으로 발생하는 장애로 오랫동안 일상생활이나 사회생활에서 상당한 제약을 받는 사람에 해당함이 분명하므로, 장애인복지법 제2조 제2항에 따라 장애인복지법을 적용받는 장애인에 해당한다. 뚜렛증후군은, 자신도 모르게 발작이 일어나거나 행동의 변화가 생기는 등 그 증상과 협조적인 대인관계가 곤란하다는 점 등에서는 '뇌전증장애'와 유사한 측면이 있고(장애인복지법 시행규칙 [별표 1] 15. 참조), 정신적 장애로 분류되고 사회적응 및 사회복귀 가능성이 희박하다는 점에서는 '정신장애(정신분열, 반복성 우울장애)'와 유사한 측면이 있다(장애인복지법 시행규칙 [별표 1] 8. 참조). 여기에 원고의 장애 정도나 사회생활 등에서의 제약과 이 사건 시행령 조항이 구체적으로 규정한 각 장애를 고려하여 보면, 이 사건 시행령 조항이 원고가 가진 장애를 장애인복지법의 적용대상에서 배제하려는 취지라고 볼 수도 없다.

따라서 행정청은 원고의 장애가 이 사건 시행령 조항에 규정되어 있지 않다는 이유만을 들어 원고의 장애인등록신청을 거부할 수는 없으므로, 피고의 이 사건 처분은 위법하다. 피고로서는 이 사건 시행령 조항 중 원고가 가진 장애와 가장 유사한 종류의 장애 유형에 관한 규정을 유추 적용하여 원고의 장애등급을 판정함으로써 원고에게 장애등급을 부여하는 등의 조치를 취하여야 할 것이다.

5. 원심이 이 사건 시행령 조항에 규정된 장애의 종류를 한정적 열거로 본 것은 적절하지 아니하나, 이 사건 처분을 위법하다고 판단한 원심의 결론은 정당하다. 거기에 장애인복지법 제2조 및 이 사건 시행령 조항의 해석·적용, 평등원칙에 관한 법리를 오해하는 등으로 판결에 영향을 미친 잘못이 없다.

6. 그러므로 상고를 기각하고 상고비용은 패소자가 부담하도록 하여, 관여 대법관의

일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

재판장 대법관 민유숙

주 심 대법관 조희대

 대법관 김재형

 대법관 이동원