

## 보험료부과처분취소

[서울행정법원 2022. 1. 7. 2021구합55456]



### 【전문】

【원 고】 원고 (소송대리인 변호사 김지림 외 7인)

【피 고】 국민건강보험공단

【변론종결】2021. 11. 5.

### 【주문】

]

1. 원고의 청구를 기각한다.
2. 소송비용은 원고가 부담한다.

【청구취지】 피고가 2020. 11. 23. 원고에 대하여 한 보험료 부과처분을 취소한다.

### 【이유】

#### 1. 처분의 경위

가. 원고(1991년생, 남)는 2012년경 소외인(1990년생, 남)을 만나 2013년경부터 교제해 왔고, 서로를 반려자로 삼아 함께 생활하기로 합의하여 2017. 2.경부터 서울 은평구의 같은 주소지에서 동거하여 왔으며, 2019. 5. 25.에는 가족 및 친지들에게 대외적으로 이를 알리는 의식을 치렀다.

나. 소외인은 서울 마포구에 있는 ‘(사업장명 생략)’(이하 ‘이 사건 사업장’이라 한다)에 취업하여 2016. 3. 1.자로 건강보험 직장가입자가 되었고, 원고는 이후 건강 문제로 다니던 직장을 그만 두어 2018. 12. 1.자로 건강보험 지역가입자가 되었다.

다.

소외인은 2020. 2. 26. 이 사건 사업장을 통해 ‘원고와 혼인의 의사로 부부공동생활을 유지하고 있다’는 내용의 사실혼 관계 인우보증서를 첨부하여 피고에게 원고의 피부양자(사실혼 배우자) 자격 취득 신고(이하 ‘이 사건 신고’라 한다)를 하였는데, 피고 소속 담당직원은 원고와 소외인이 동성인 것을 간과하고 이를 그대로 수리하여 피고의 전산망에 원고가 2020. 2. 26.자로 소외인의 피부양자(사실혼 배우자) 자격을 취득한 것으로 등록하였다.

라. 위 사실은 2020. 10. 23. 언론에 보도되었고, 보도를 통해 이를 인지한 피고는 2020. 10. 26. 전산망에서 원고의 피부양자 정보를 삭제하여 다시 건강보험 지역가입자로 등록하고, 2020. 10. 27. 이 사건 사업장으로 신고서를 반송 처리하였다.

마. 그리고 피고는 2020. 11. 23. 원고에게, 원고가 2020. 3. 5.부터 줄곧 건강보험 지역가입자였음을 전제로 8개월분(2020. 3.~10.) 건강보험료 및 장기요양보험료 합계 115,560원을 부과하였다(이하 ‘이 사건 부과처분’이라 한다).

[인정근거] 다툼 없는 사실, 갑 제1 내지 16호증(가지번호 포함), 을 제1, 5호증의 각 기재, 변론 전체의 취지

#### 2. 처분의 적법 여부

가. 원고의 주장

1) 절차적 하자

피고는 원고에게 침익적인 이 사건 부과처분을 하면서도 그에 앞서 행정절차법 제21조가 정한 사전통지나 의견제출 절차를 일체 거치지 않았으므로, 이 사건 부과처분에는 법이 정한 절차를 누락한 위법이 있다.

2) 실체적 하자

가) 원고와 소외인은 같은 남성이기는 하나 서로를 반려자로 맞이하여 사랑하고 부양하며 함께 살아가기로 합의하였고, 상당 기간 경제적으로 부양하고 있을 뿐 아니라 친척 및 지인들 앞에서 대외적으로 이를 선언하고 확인하여 사회적 승인도 받았으므로, 비록 민법이나 가족관계의 등록 등에 관한 법률상 혼인신고가 불가능하다 하더라도 사실혼 관계가 충분히 성립하였다고 보아야 한다.

피고가 그간 국민건강보험법상 피부양자인 '배우자'의 범위에 사실혼 배우자도 포함되는 것으로 해석하여 왔으므로, 원고 역시 국민건강보험법상 소외인의 피부양자로 인정하여야 함에도 그와 다른 전제에서 한 이 사건 부과처분은 위법하다.

나) 설령 민법상으로는 동성 간 혼인을 인정하기 어렵다 할지라도, 국민건강보험법의 사회보장적 역할에 비추어 볼 때 국민건강보험법 제5조 제2항 제1호의 '배우자'를 반드시 민법상 인정되는 법률혼 또는 사실혼 관계의 배우자로 국한하여 해석할 필요는 없다고 보아야 한다.

그렇게 보지 않는다면, 원고 커플이 이성의 사실혼 커플과 사회적으로 동일한 기능을 수행하고 있음에도 단지 동성이라는 이유만으로 사회보장적 영역에서 달리 취급되는 결과가 되는바, 이는 헌법상 평등원칙에 반하는 것이고, 성적 지향을 근거로 하는 차별을 금지한 국제인권조약인 시민적·정치적 권리규약(이하 '자유권규약'이라 한다)과 경제적·사회적·문화적 권리규약(이하 '사회권규약'이라 한다)에도 위배된다.

나. 관계 법령

별지 기재와 같다.

다.

판단

1) 절차적 하자 주장에 관하여

가) 행정청은 당사자에게 의무를 부과하거나 권익을 제한하는 처분을 하는 경우 미리 '처분하려는 원인이 되는 사실과 처분의 내용 및 법적 근거', '이에 대하여 의견을 제출할 수 있다는 뜻' 등의 사항을 당사자에게 통지하여야 한다(행정절차법 제21조 제1항). 다만 법령 등에서 일정한 요건에 해당하는 자에 대하여 점용료·사용료 등 금전급부를 명하는 경우 등 그 요건에 해당함이 명백하고 행정청의 금액산정에 재량의 여지가 없거나 요율이 명확하게 정하여져 있는 경우로서 해당 처분의 성질상 의견청취가 명백히 불필요하다고 인정될 만한 상당한 이유가 있는 경우에는, 행정절차법 제21조 제1항에 따른 사전통지나 의견제출절차를 거치지 아니할 수 있다(같은 법 제21조 제4항, 5항, 같은 법 시행령 제13조 제5호 등 참조).

나) 피고가 이 사건 부과처분에 앞서 원고에게 행정절차법 제21조 제1항에 따른 사전통지를 하지 않았던 사실은 충분히 인정된다.

그러나 앞서 인정한 사실과 변론 전체의 취지를 통해 알 수 있는 다음과 같은 사정을 종합하여 보면, 이 사건 부과처분은 그 처분의 성질상 의견청취가 명백히 불필요하다고 인정될 만한 상당한 이유가 있어 행정절차법 시행령 제13조 제5호에 따라 사전통지 등을 생략할 수 있는 경우에 해당한다고 판단된다.

따라서 피고가 이 사건 부과처분에 앞서 사전통지를 하지 않았다고 하더라도 이를 위법하다고 할 수 없다.

- (1) 이 사건 부과처분은 원고가 국민건강보험법 제69조, 제77조에 따른 보험료 납부의무자(지역가입자)에 해당함을 이유로 하는데, 원고는 다니던 직장을 그만 둔 2018. 12. 1.부터 국민건강보험법 제9조 제1항 제3호에 따라 당연히 지역가입자가 되었다.

비록 피고 담당직원이 일시 피고의 내부전산망에 원고를 소외인의 피부양자로 등록한 적이 있다 하더라도 그러한 사실행위만으로 원고의 법적 지위 자체에 어떠한 변동이 발생하는 것은 아니므로, 이는 요건 해당 여부가 일응 명백한 경우에 해당한다.

- (2) 국민건강보험법은 제69조 제5항, 제72조, 제73조에서 지역가입자에 대한 건강보험료 산정방법과 요율 등에 관하여 규정하고 있고, 그 위임에 따른 국민건강보험법 시행령 제32조, 제42조 제1항 [별표 4], 월별 건강보험료액의 상한과 하한에 관한 고시 제2조, 제3조 등은 소득과 재산을 고려한 보험료 산정의 방법과 월별 보험료액의 상한 및 하한 등에 관하여 구체적으로 정하고 있다.

피고는 위 각 규정의 보험료 산정방법에 따라 원고에 대한 보험료액을 정하여 이 사건 부과처분을 하였을 따름이고, 거기에 피고의 재량이나 판단여지가 개입될 여지는 전혀 없어 보인다.

## 2) 실체적 하자 주장에 관하여

- 가) 국민건강보험법 제5조 제2항 제1호는 '직장가입자의 배우자' 중 직장가입자에게 주로 생계를 의존하는 사람으로서 소득 및 재산이 보건복지부령으로 정하는 기준 이하에 해당하는 사람을 피부양자로 한다고 규정하고 있으며, 그 외 '배우자'의 의미에 관하여는 별도로 정의 규정을 두고 있지 않다.

다만 공무원연금법, 군인연금법, 산업재해보상보험법, 국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률 등 다른 사회보장 관련 법률은 대부분 '배우자'의 의미에 관하여 '사실혼 배우자를 포함한다'는 정의 규정을 두고 있고, 피고 역시 과거 동성동본 금혼 조항 등에 따라 실제 혼인생활을 하고 있으나 혼인신고를 할 수 없었던 사실혼 부부들을 보호할 현실적 필요에 따라 피고 내부의 행정규칙인 아래와 같은 '자격 관리 업무처리지침'(을 제4호중의 1, 2)을 마련하여 사실혼 배우자의 경우에도 인우보증서를 첨부하여 신고하면 피부양자로 인정하는 쪽으로 업무를 처리해 왔다.

그러한 업무처리 관행은 2005년 민법이 법률 제7427호로 개정되어 동성동본 금혼 조항이 완전히 삭제된 이후에도 현재까지 계속되고 있다.

- 혼인으로 결합된 남녀, 즉 부부관계에 있는 남녀를 서로 배우자라 하며, 사실혼 관계에 있는 경우에도 배우자의 개념에 포함됨 - 사실혼 관계: 당사자 사이에 혼인 신고는 하지 않았으나 혼인의 의사가 있고, 객관적으로 사회관념상 가족질서적인 면에서 부부공동생활을 인정할 만한 혼인생활의 실체가 있는 사실상 배우자도 인정[인우보증서: 보증인 2인(사실혼 양당사자의 가족관계등록부와 보증인의 신분증 사본 징구)]

- 나) 사실혼이 성립하였다고 보기 위해서는, 원칙적으로 당사자 사이에 주관적으로는 혼인의사의 합치가 있고, 객관적으로는 부부공동생활이라고 인정할 만한 혼인생활의 실체가 존재하여야 한다(대법원 2001. 1. 30. 선고 2000도4942 판결, 대법원 2001. 4. 13. 선고 2000다52943 판결 등 참조). 원고와 소외인이 서로를 반대로 맞아 함께 생활할 것에 합의하고, 사회적으로 이를 선언하는 의식도 치렀으며, 상당 기간 생활공동체를 형성하여 동거하면서 서로에 대한

협조와 부양책임을 지는 등 외견상 우리 사회 내에서 혼인관계에 있는 자들의 공동생활과 유사한 관계를 유지하며 위 업무처리지침에 따른 인우보증서도 갖추었음은 위에서 본 바와 같다.

그러나 그와 같은 사정만으로는 원고와 소외인 사이에 사실혼이 성립하였다고 인정하기 어렵고, 그 구체적 이유는 다음과 같다.

- (1) 현행 법 체계상 사실혼의 성립요건이 되는 '혼인의사' 또는 '혼인생활'에서의 '혼인'은 그 자체로서 '남녀의 애정을 바탕으로 일생의 공동생활을 목적으로 하는 도덕적·풍속적으로 정당시 되는 결합'으로 해석될 뿐이고, 이를 '동성 간의 결합'에까지 확장하여 해석할 만한 근거가 없다.

단어의 보편적인 개념을 정의하고 있는 국립국어원 발간 표준국어대사전은 '혼인'을 '남자와 여자가 부부가 되는 일'로 정의하고 있고, 대다수 가족법 학자들도 '혼인'을 통상 '법률적으로 승인된 남녀의 생활공동체적 결합관계'로 정의하며 '이성(異性)' 요건을 혼인관계의 근본 요소로 이해하고 있다.

시대의 변천에 따라 혼인과 성에 대한 일반인들의 인식이 변화하고 성적 지향에 대한 편견이나 사회적 인식 역시 많이 완화된 것이 사실이지만, 아직까지 절대 다수의 우리 사회 구성원들이 '혼인'을 남녀의 결합만을 의미하는 것으로 인식하고 있기도 하다.

이러한 혼인에 관한 일반적 인식과 개념을 바탕으로 하여, 우리 헌법 제36조 제1항은 '혼인과 가족생활은 개인의 존엄과 양성(兩性)의 평등을 기초로 성립되고 유지되어야 하며, 국가는 이를 보장한다'고 규정하고 있고, 민법 역시 양성의 구별과 그 결합을 전제로 혼인한 당사자를 부부(夫婦), 혹은 부(夫) 또는 처(妻), 남편과 아내라는 용어로(민법 제826조, 제827조, 제847조, 제848조, 제850조, 제851조 등) 지칭하며, 자녀에 대응하는 개념으로 부모(父母)라는 용어를 사용하고 있다(민법 제772조, 제781조 등).

이에 대법원 역시 '혼인은 남녀의 애정을 바탕으로 하여 일생의 공동생활을 목적으로 하는 도덕적·풍속적으로 정당시 되는 결합이다'(대법원 1999. 2. 12. 선고 97므612 판결, 대법원 2000. 4. 21. 선고 99므2261 판결, 대법원 2003. 5. 13. 선고 2003므248 판결, 대법원 2015. 2. 26. 선고 2014므4734, 4741 판결 등 참조), '헌법 제36조 제1항은 혼인과 가족생활은 개인의 존엄과 양성의 평등을 기초로 성립되고 유지되어야 하며, 국가는 이를 보장한다고 선언하고 있는바, 혼인이란 남녀 간의 육체적·정신적 결합으로 성립하는 것으로서, 우리 민법은 이성(異性) 간의 혼인만을 허용하고 동성(同性) 간의 혼인은 허용하지 않고 있다'(대법원 2011. 9. 2. 자 2009스117 전원합의체 결정)는 등으로 판시하여, 혼인의 본질을 이성(異性)인 남녀 간의 결합으로 보고 있다.

헌법재판소 역시 '혼인이 1남 1녀의 정신적·육체적 결합이라는 점에 있어서는 변화가 없다'(헌법재판소 1997. 7. 16. 선고 95헌가6 결정) 또는 '혼인은 근본적으로 애정과 신뢰를 기초로 하여 남녀가 결합하는 것'(헌법재판소 2011. 11. 24. 선고 2009헌바146 결정)이라고 판시하여, 그와 같은 입장이다.

- (2) 이에 대하여 원고는, 인간다운 생활을 보장하고자 하는 사회보장 영역에서는 특히 보호 범위 확대 등을 위하여 사실혼의 개념을 민법에서 인정하는 것보다 넓게 보아야 한다고 주장하며, 근친 간 혼인이 문제되었던 대법원 2010. 11. 25. 선고 2010두14091 판결 등을 들고 있다.

그러나 위 판결에서 대법원은, '공무원연금제도가 정부가 관장하는 공적연금제도이고, 공무원의 의사와 관계없이 강제적으로 징수되는 기여금과 국가 또는 지방자치단체가 부담하는 재원에 의하여 조달된다는 점 등 공익적 요청

을 무시할 수 없는 점을 종합하면, 민법이 정한 혼인법질서에 본질적으로 반하는 사실혼 관계에 있는 사람은 유족연금 수급권자인 배우자에 해당한다고 할 수 없다.

그리고 혼인할 경우 그 혼인이 무효로 되는 근친자 사이의 사실혼 관계라면 원칙적으로 혼인법질서에 본질적으로 반하는 사실혼 관계라고 추단할 수 있다'고 판시하여, 원칙적으로 민법이 정한 혼인법질서에 반하는 내용의 사실혼은 인정되기 어렵다는 설시를 하였다.

이에 더하여 국민건강보험제도 역시 국민들에게 강제 징수되는 보험료와 국가가 부담하는 재원에 의해 운영되는 공적 제도이므로 재정건전성 등의 공익적 요소를 고려하지 아니할 수 없는 점, 우리 건강보험제도 자체도 피부양자의 범위를 점차 줄이고 개인이 각각 가입하여 각자 보장받는 방향으로 변화해 오고 있다고 보이는 점, 원고가 직장가입자의 배우자로 인정받지 못한다 하더라도 이는 피부양자의 자격을 취득하지 못하는 것일 뿐 건강보험의 혜택에서 배제되는 것이 아니며, 최저보험료인 월 약 1만 5천원의 보험료를 납부함으로써 여전히 모든 혜택을 받을 수 있는 점 등까지 고려하면, 국민건강 향상 및 사회보장 증진이라는 국민건강보험법의 목적을 함께 고려하더라도 기존 혼인법질서의 유지라는 공익적 요청을 배제하고, 건강보험 영역에서 특히 사실혼의 개념을 민법 등에서와 달리 동성 간 결합에까지 크게 확대하여야 할 만한 특별한 사정을 인정하기 어렵다.

다) 나아가 원고는 이 사건 부과처분이 평등의 원칙을 위반한 것이어서 위법하다고도 주장한다.

그러나 행정법의 일반원칙으로서 평등원칙은 행정청의 재량권 행사를 통제하는 기능을 하는데, 이 사건 부과처분의 전제는 현행 국민건강보험법 제5조, 제9조의 해석으로부터 직접 도출되는 것이고 거기에 달리 피고의 자의적인 재량이 개입되었다고 볼 수 없으므로, 평등원칙을 위반하였다고 볼 여지가 없다.

또한 헌법상 평등원칙은 본질적으로 같은 것을 자의적으로 다르게 취급함을 금지하는 것인데, 동성 간의 결합이 남녀 간의 결합과 본질적으로 같다고 볼 수는 없으므로, 양자를 구분하여 달리 취급하는 것이 그 자체로 헌법상 평등원칙에 현저히 위배된다고 보기도 어렵다.

라) 더하여 원고는, 이 사건 부과처분이 국제인권조약인 자유권규약과 사회권규약을 위반한 것이라고도 주장한다.

그러나 헌법이 제6조 제1항에서 '헌법에 의하여 체결·공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규는 국내법과 같은 효력을 가진다'고 규정한 것은 우리나라가 가입한 조약과 일반적으로 승인된 국제법규가 국내법과 같은 효력을 가진다는 것으로서, 조약이나 국제법규가 국내법에 우선한다는 것이 아니다[대법원 2005. 5. 13. 자 2005초기189(2005도1936) 결정 등 참조]. 또한 원고가 들고 있는 자유권규약 및 사회권규약의 일반논평, 개인통보에 대한 자유권규약위원회의 견해에 규약 그 자체와 같은 법적 구속력이 인정된다고 인정할 수도 없으므로, 위 주장 역시 받아들일 수 없다.

다만 다른 나라의 예를 보면, 많은 국가들이 여전히 동성혼을 인정하지 아니하고 있기는 하나, 호주, 덴마크, 핀란드, 프랑스, 독일 등 다수 국가가 동성혼을 법으로 인정하고 있고, 또 이탈리아, 영국, 스페인 등 다수 국가는 동성 커플을 위한 동반자제도(civil partnership)를 두고 있는 등, 혼인할 권리를 이성 간으로 제한하지 아니하고 개인의 자유로 인정하며, 이를 사생활 및 가족생활을 존중받을 권리로서 이해하는 것이 점진적인 추세인 것으로 보이기는 한다. 결국 혼인제도란 각 사회의 사회적, 문화적 함의의 결정체이므로, 동성혼 인정여부는 개별 국가 내 사회적 수요와 합의에 따라 결정될 일로서 원칙적으로 개별 국가 내 입법의 문제이다.

따라서 아직 구체적인 입법이 없는 상태에서 해석만으로 곧바로 혼인의 의미를 동성 간 결합에까지 확대할 수는 없다 할 것이다.

### 3. 결론

따라서 원고의 청구는 이유 없으므로, 이를 기각하기로 하여 주문과 같이 판결한다.

[별지 생략]

판사 이주영(재판장) 김종신 윤민수