



대 법 원
제 2 부
판 결



사 건 2014두274 예방접종으로 인한 장애인정 거부 처분 취소
 원고, 피상고인 [Redacted]
 피고, 상고인 미성년자이므로 법정대리인 친권자 [Redacted]
 질병관리본부장
 소송대리인 법무법인 [Redacted]
 담당변호사 [Redacted]
 원 심 판 결 서울고등법원 2013. 11. 20. 선고 2011누19132 판결
 판 결 선 고 2014. 5. 16.

주 문

원심판결을 파기하고, 사건을 서울고등법원에 환송한다.

이 유

- 1. 먼저 피고의 상고이유를 본다.
- 가. 상고이유 제1점에 대하여





구 전염병예방법(2009. 12. 29. 법률 제9847호 감염병의 예방 및 관리에 관한 법률로 전부개정되기 전의 것, 이하 같다) 제54조의2 제1항은 "국가는 제10조의2 내지 제12조의 규정에 의하여 예방접종을 받은 자가 그 예방접종으로 인하여 질병에 걸리거나 장애인이 된 때나 사망한 때에는 대통령령이 정하는 기준과 절차에 따라 다음 각호의 보상을 하여야 한다."고 규정하고, 같은 조 제2항은 "제1항에서 예방접종으로 인한 질병, 장애 또는 사망이라 함은 예방접종약품의 이상이나 예방접종행위자 등의 과실유무에 관계없이 당해 예방접종을 받았기 때문에 발생한 피해로서 보건복지가족부장관이 인정하는 경우를 말한다."고 규정하고 있다.

위 규정에 의한 국가의 보상책임은 무과실책임이기는 하지만, 그 책임이 있다고 하기 위해서는 질병, 장애 또는 사망(이하 '장애 등'이라 한다)이 당해 예방접종으로 인한 것임을 인정할 수 있어야 한다.

그러나 위와 같은 국가의 보상책임은 예방접종의 실시 과정에서 드물기는 하지만 불가피하게 발생하는 부작용에 대해서, 예방접종의 사회적 유용성과 이에 따른 국가적 차원의 권장 필요성, 예방접종으로 인한 부작용이라는 사회적으로 특별한 의미를 가지는 손해에 대한 상호부조와 손해분담의 공평, 사회보장적 이념 등에 더 잡아 구 전염병예방법이 특별히 인정한 독자적인 피해보상제도인 점, 구 전염병예방법 시행령(2010. 3. 15. 대통령령 제22075호로 개정되기 전의 것, 이하 같다) 제19조의2에 예방접종으로 인한 피해에 대한 보상기준이 항목별로 구체적으로 정해져 있는데 그 액수가 그리 크지 않은 점, 예방접종으로 인한 부작용으로 사망이라는 중대한 결과까지 초래될 가능성이 있는 반면, 그 장애 등의 발생 기전은 명확히 밝혀져 있지 아니하고 현재의 의학 수준에 의하더라도 부작용을 완전히 방지할 수는 없는 점 등에 비추어, 구 전염병예방





법 제54조의2의 규정에 의한 보상을 받기 위한 전제로서 요구되는 인과관계는 반드시 의학적·자연과학적으로 명백히 증명되어야 하는 것은 아니고, 간접적 사실관계 등 제반 사정을 고려할 때 인과관계가 있다고 추단되는 경우에는 그 증명이 있다고 보아야 할 것인데, 그 인과관계를 추단하기 위해서는 특별한 사정이 없는 한 예방접종과 장애 등의 발생 사이에 시간적·공간적 밀접성이 있고, 피해자가 입은 장애 등이 당해 예방접종으로부터 발생하였다고 추론하는 것이 의학이론이나 경험칙상 불가능하지 않으며, 장애 등이 원인불명이거나 당해 예방접종이 아닌 다른 원인에 의해 발생한 것이 아니라는 정도의 증명이 있으면 족하다.

원심판결 이유에 의하면, 원심은 그 채택 증거에 의하여 DTaP 및 소아마비 백신 접종 후 이상반응은 24시간 이내에 발생하는 경우가 많은데, 원고는 출생 당시부터 이 사건 예방접종을 받기 전까지 정상적인 발육과 발달 과정을 보인 건강한 아이로서 발작을 의심할 만한 증상이나 병력은 전혀 없다가 이 사건 예방접종으로 DTaP 및 소아마비 백신을 두어받은 후 하루 만에 경련, 강직 등 복합부분발작 장애 증세가 나타났고, 당시 위와 같은 이상 증세에 대하여 이 사건 예방접종 이외에 다른 원인이 개재되었다는 구체적인 증거는 전혀 발견되지 않았으며, 이후 현재까지도 원고에게 간질 등 증세를 일으킬 만한 다른 요인이 발견되지 않은 사실, 피고 또한 원고의 복합부분발작 장애 증세를 초래한 원인이 DTaP·소아마비 백신이 아니라는 의학적 근거를 찾을 수 없다고 보고 이를 기초로 원고에게 진료비 및 정액 간병비를 지급하기도 하였던 사실, DTaP 백신의 경우에 아직까지 부작용 등에 관한 자료가 충분히 축적되었다고 보기는 어렵지만, 백신의 특성으로 인한 간질 등 후유장애의 발생가능성을 완전히 배제하기는 어렵다는 견해가 제시되고 있는 사실, 피고가 작성한 '예방접종 후 이상반응 관리지침'



에도 DTaP의 백신접종 후 7일 이내에 뇌증 및 기타 중추신경계 증상이 발현되는 경우를 보상신청대상이 되는 '예방접종 후 이상반응'에 포함시키고 있는 사실 등을 인정한다. 이 사건 예방접종으로 만미암아 원고에게 복합부분발작 장애가 발병하였고, 이와 같은 장애가 악화되어 결국 간질 등의 후유장애가 발병하였다고 추단할 수 있으므로 이 사건 예방접종과 원고의 장애 사이에는 상당인과관계가 있다고 봄이 옳다고 판단하였다.

앞서 본 법리에 비추어 기록을 살펴보면, 원심의 위와 같은 사실인정과 판단은 정당하고, 거기에 상고이유에서 주장하는 바와 같이 논리와 경험의 법칙을 위반하고 자유심증주의의 한계를 벗어나거나 필요한 심리를 다하지 아니한 위법이 없다.

나. 상고이유 제2점에 대하여

특정인에게 권리나 이익을 부여하는 이른바 수익적 행정처분은 법령에 특별한 규정이 없는 한 재량행위이고(대법원 2007. 3. 15. 선고 2006두15783 판결 등 참조), 구 전염병예방법 제54조의2 제2항에 의하여 보건복지가족부장관에게 예방접종으로 인한 장애 등의 인정 권한을 부여한 것은, 예방접종과 장애 등 사이에 인과관계가 있는지 여부를 판단하는 것은 고도의 전문적 의학 지식이나 기술이 필요한 점과 전국적으로 일관되고 통일적인 해석이 필요한 점을 감안한 것으로 역시 보건복지가족부장관의 재량에 속하는 것이므로, 그 인정에 관한 보건복지가족부장관의 결정은 가능한 한 존중되어야 한다.

다만, 그 인정 여부의 결정이 재량권의 행사에 해당하더라도 재량권을 일탈하거나 남용해서는 아니 될 것이고, 특히 구 전염병예방법에 의한 피해보상제도가 수익적 행정처분의 형식을 취하고는 있지만, 구 전염병예방법의 취지와 입법 경위 등을 고려하면



그 실질은 피해자의 특별한 희생에 대한 보상에 가깝다고 할 것이므로, 보건복지가족
부장은 위와 같은 사정 등을 두루 고려하여 객관적으로 합리적인 재량권의 범위 내
에서 타당한 결정을 하여야 하고, 그렇지 않을 경우 그 인정 여부의 결정은 주어진 재
량권을 남용한 것으로서 위법하게 된다.

위 법리 및 기록에 비추어 살펴보면, 원고의 경우 앞서 본 바와 같이 예방접종과 장
애 등 사이의 인과관계를 인정하기 위한 요건을 충분히 갖추고 있음에도, 보건복지가
족부장의 위임을 받은 피고가 그 인과관계를 인정할 수 없다고 판단한 것은, 재량권
행사의 전제로서의 객관적 사실인정에 오류가 있다고 할 수밖에 없고, 그 인정거부에
의하여 구 전염병예방법이 당연히 구제를 예정하고 있는 피해자에 대한 구제를 거부하
는 결과를 초래하였기 때문에, 이와 같은 경우에는 고도의 전문적 지식 등이 필요한
재량권의 행사임을 이유로 위법함을 면할 수는 없다고 할 것이다.

따라서 원심이 보건복지가족부장의 예방접종과 장애 등 사이의 인과관계 인정에
관한 결정 권한을 재량행위로 볼 수 없다고 한 전제는 잘못이라고 할 것이나, 이 사건
예방접종과 원고의 장애 사이에 상당인과관계가 없다고 본 피고의 결정이 위법하다는
결론에 있어서는 정당하고, 거기에 수익적 행정행위의 재량행위성에 관한 법리를 오해
하여 판결에 영향을 미친 위법이 없다.

2. 직권으로 판단한다.

취소소송은 다른 법률에 특별한 규정이 없는 한 그 처분 등을 행한 행정청을 피고로
한다(행정소송법 제13조 제1항). 여기서 '행정청'이라 함은 국가 또는 공공단체의 기관
으로서 국가나 공공단체의 의견을 결정하여 외부에 표시할 수 있는 권한, 즉 처분권한
을 가진 기관을 말하고, 대외적으로 의사표시할 수 있는 기관이 아닌 내부기관은





실질적인 의사가 그 기관에 의하여 결정되더라도 피고적격을 갖지 못한다(대법원 1966. 3. 29. 선고 65누103 판결, 대법원 1989. 1. 24. 선고 88누3314 판결 등 참조).

구 전염병예방법 시행령 제19조의4 제1항은 "법 제54조의2 제1항의 규정에 의한 보상을 받고자 하는 자는 보상신청서에 보건복지가족부령이 정하는 서류를 첨부하여 관할 시장·군수·구청장에게 제출하여야 한다."고 규정하고, 제2항은 "시장·군수·구청장은 제1항의 규정에 의하여 제출받은 피해보상신청서류를 시·도지사를 거쳐 보건복지가족부장관에게 제출하여야 한다. 이 경우 시·도지사는 지체없이 예방접종으로 인한 피해에 관한 기초조사를 실시한 후 피해보상신청서류에 기초조사결과 및 시·도지사의 의견서를 첨부하여 제출하여야 한다."고 규정하며, 제3항은 "보건복지가족부장관은 위원회의 의견을 들어 보상여부를 결정하고 그 사실을 시·도지사를 거쳐 시장·군수·구청장에게 통보한다."고 규정하고, 제4항은 "보건복지가족부장관이 보상을 하기로 결정한 경우에는 시·도지사를 거쳐 제19조의3의 규정에 의한 보상수급원자의 거주지를 관할하는 시장·군수·구청장에게 보상금을 배정하고 시장·군수·구청장은 보상수급원자에게 보상금을 지급한다."고 규정하고 있는바, 위 규정에 의하면 구 전염병예방법 제54조의2의 규정에 의한 보상금 지급에 대한 처분권한은 피해자로부터 보상신청서를 직접 제출받고, 보상수급원자에게 보상금을 지급함으로써 대외적으로 보상금 지급 여부에 관한 의사를 표시할 수 있는 권한이 있는, 원고의 거주지를 관할하는 시장·군수·구청장인 파주시장에게 있다고 할 것이다.

구 전염병예방법 제54조의2 제2항은 "제1항에서 예방접종으로 인한 질병, 장애 또는 사망이라 함은 예방접종약품의 이상이나 예방접종행위자 등의 과실유무에 관계없이 당해 예방접종을 받았기 때문에 발생한 피해로서 보건복지가족부장관이 인정하는 경우를





말한다."고 규정하고 있으나, 위 규정에 의한 보건복지가족부장관의 인정은 피해자의 직접 신청에 기해 행해지는 것이 아니라 보상신청을 받은 시장·군수·구청장이 보건복지가족부장관에게 제출하는 형식으로 행해지고 있을 뿐이므로 보건복지가족부장관의 인정은 보상금 지급의 전단계로서 행정기관 상호간에 이루어지는 내부적 행위에 불과하고, 보건복지가족부장관은 보상금 지급 여부에 관한 행정청의 의사를 대외적으로 표시할 수 있는 기관이 아니라고 할 것이다.

따라서 보건복지가족부장관의 위임을 받은 피고가 경기도지사에게 대하여 한 예방접종 피해보상심의위원회의 심의 결과 통지는 원고의 법률상 지위에 어떠한 변동을 일으키는 것이 아닌, 행정기관의 내부적 행위이므로 항고소송의 대상이 되는 행정처분이라고 할 수 없고, 보건복지가족부장관의 인정 거부에 대해서 별도로 불복할 수 있는 근거도 없기 때문에 인과관계의 인정을 거부당한 피해자는 시장·군수·구청장을 상대로 한 보상신청거부처분에 대한 항고소송절차에서 인과관계를 인정하지 않은 보건복지가족부장관의 판단의 당부를 다툴 수 있을 뿐이다.

결국 질병관리본부장을 상대로 장애인정거부처분의 취소를 구하는 이 사건 소는 피고적격 없는 자를 상대로 한 부적법한 소라 할 것이고, 이러한 경우 원심으로서는 석명권을 행사하여 원고로 하여금 피고를 처분청인 파주시장으로 경정하게 하여 소송을 진행하여야 할 것임에도, 이러한 조치를 취하지 아니한 채 본안에 들어가 판단하였으니, 이러한 원심의 판단에는 항고소송의 피고적격에 관한 법리를 오해하여 판결에 영향을 미친 위법이 있다.

한편, 기록에 의하면 파주시장이 원고의 보상신청에 대하여 직접적이고 명시적인 거부처분을 하였는지는 불분명하고, 다만 2009. 4. 2.과 같은 해 5. 14. 2회에 걸쳐 원고





의 이의신청을 기각한다는 취지의 통지문 한 사실을 알 수 있으나, 이의신청을 받아들이지 않는다는 취지의 기각결정 내지는 그 통지문 독자적인 항고소송의 대상이 되는 처분으로 볼 수는 없다고 하더라도, 원고의 보상신청을 거부하겠다는 종국적인 의사를 표시한 취지로 볼 여지도 있으므로, 원심으로서는 마땅히 파주시장의 거부처분으로 볼 만한 행위가 있었는지를 심리하여 이 사건 소에 의한 취소의 대상인 거부처분을 제대로 확정하여야 할 것이고, 아울러 이 사건 소송의 경과나 내용에 비추어 원고는 이 사건 소 제기 당시부터 어떤 행위이든 원고의 신청을 거부하는 법률효과를 발생시키는 행정청의 행위를 소송의 대상으로 삼으려 하였다고 봄이 합리적이므로, 원고는 파주시장의 거부처분을 취소하는 것으로 청구취지를 정정하는 것이 가능하고, 이 경우 행정소송법 제20조에 정한 제소기간의 준수여부는 이 사건 소 제기일을 기준으로 판단하여야 할 것임을 지적해 둔다(대법원 1997. 12. 26. 선고 97누16176 판결 참조).


3. 결론

피고의 상고이유에 관한 주장은 모두 이유 없으나, 원심판결의 항고소송의 피고격에 관한 위법을 시정하게 하기 위하여 원심판결을 파기하고 사건을 원심법원에 환송하기로 하여, 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

재판장


대법관

이상훈

이 상 훈 

대법관

신영철

신 영 철 



대법관

김용덕

김용덕



주심

대법관

김소영

김소영





정본입니다.

2014. 5. 19.

대법원

법원사무관 윤중현



※ 각 법원 민원실에 설치된 사건검색 컴퓨터의 발급번호조회 메뉴를 이용하거나, 담당 재판부에 대한 문의를 통하여 이 문서 하단에 표시된 발급번호를 조회하시면, 문서의 위·변조 여부를 확인하실 수 있습니다.