

대 법 원

제 1 부

판 결

사 건 2018두46780 유족연금수급권이전대상자불가통보처분취소청구의소
원고, 상고인 원고
소송대리인 법무법인 한중
담당변호사 김수환 외 1인
피고, 피상고인 국군재정관리단장
원 심 판 결 서울고등법원 2018. 5. 24. 선고 2018누32820 판결
판 결 선 고 2019. 12. 27.

주 문

원심판결을 파기하고, 사건을 서울고등법원에 환송한다.

이 유

상고이유(상고이유서 제출기간이 지난 다음 제출된 준비서면의 기재는 상고이유를 보충하는 범위에서)를 판단한다.

1. 사건의 개요와 쟁점

가. 원심판결의 이유에 의하면, 다음과 같은 사정들을 알 수 있다.

1) 육군 소령 소외 1(이하 '망인'이라 한다)은 1992. 9. 14. 공무수행 중 발생한 사고로 순직하였다. 원고와 소외 2는 망인의 부모이고, 소외 3은 1990. 4. 30. 망인과 혼인하였던, 망인 사망 당시의 망인의 배우자이다. 소외 4는 망인과 소외 3 사이에서 1991. 10. 22. 출생한 망인의 아들이다.

2) 망인의 순직 후 소외 3은 국방부장관의 유족연금 지급결정을 거쳐 1992년 10월경부터 2016년 6월경까지 매월 유족연금을 지급받았다. 그러나 소외 3은 2006. 3. 30. 재혼하여 유족연금수급권을 상실하였고, 소외 4는 2009. 10. 22. 18세가 되어 유족연금수급권을 상실하였다.

3) 원고와 소외 2는 위와 같은 사유로 소외 3과 소외 4가 각 유족연금수급권을 상실하였음을 이유로, 2016년 7월경 피고에게 유족연금수급권 이전 청구를 하였다. 피고는 원고와 소외 2가 소외 4가 유족연금수급권을 상실한 날로부터 군인연금법이 정한 5년간 자신들의 유족연금수급권을 행사하지 아니하여 그 수급권이 시효 완성으로 소멸하였다는 이유로, 2016. 7. 22. 원고와 소외 2에 대하여 이 사건 거부처분을 하였다.

나. 이 사건의 쟁점은, 1) 소외 3과 소외 4가 유족연금수급권을 상실함에 따라 원고와 소외 2가 2009. 10. 22. 취득한 유족연금수급권이 구 군인연금법(2013. 3. 22. 법률 제11632호로 개정되기 전의 것, 이하 '법'이라 한다) 제8조 제1항에서 정한 소멸시효의 적용 대상인지, 2) 원고와 소외 2가 2016년 7월경 피고에게 유족연금수급권 이전 청구를 할 당시에 원고와 소외 2의 유족연금수급권이 5년의 시효 완성으로 소멸하였는지 여부이다.

2. 군인연금법 관련 규정 및 법리

가. 유족연금수급권의 취득·이전 및 그 시효에 관한 규정 내용

1) 군인 또는 군인이었던 사람이 공무상 질병 또는 부상으로 인하여 복무 중에 사망한 때에는 그 '유족'에게 유족연금을 지급한다(법 제26조 제1항 제3호). '유족'이란 군인의 사망 당시 그에 의하여 부양되고 있던 배우자, 자녀, 부모, 손자녀, 조부모를 말하고(법 제3조 제1항 제4호), 급여를 받을 유족의 순위는 재산상속의 순위에 의하되(법 제12조), 유족연금을 받을 권리가 있는 사람이 재혼한 때, 대통령령으로 정하는 정도의 폐질상태에 있지 아니한 자녀가 18세에 달한 때 등의 경우에는 유족연금수급권을 상실하고(법 제29조 제1항), 이 경우 동순위자가 있을 때에는 그 동순위자에게, 동순위자가 없을 때에는 차순위자에게 그 권리가 이전한다(법 제29조 제2항).

2) 한편, 군인연금법상 각종 급여를 받을 권리는 원칙적으로 그 급여의 사유가 발생한 날로부터 5년간 이를 행사하지 아니할 때에는 시효로 인하여 소멸된다(법 제8조 제1항). 법 제26조 제1항 제3호에 따른 유족연금의 경우 '그 급여의 사유가 발생한 날'이란 '당해 군인이 공무상 질병 또는 부상으로 인하여 복무 중에 사망한 때'를 말한다(대법원 2008. 8. 21. 선고 2007두18314 판결 참조).

나. 동순위 또는 차순위 유족이 선순위 유족으로부터 '이전'받은 유족연금수급권이 소멸시효의 적용 대상인지 여부

위와 같은 군인연금법상 유족연금에 관한 규정들의 내용과 체계에, 유족에게 적절한 급여를 지급함으로써 유족의 생활 안정과 복리 향상에 기여함을 목적으로 하는 유족연금 제도의 입법취지를 종합하여 보면, 군인의 사망으로 인한 유족연금수급권은 선순위 유족이 '군인이 사망한 날로부터 5년 내'에 유족연금을 청구하여 국방부장관의 지급결정을 받아 구체적인 유족연금수급권(기본권)이 발생한 경우, 그에 따라 다달이 발생하

는 월별 수급권(지분권)이 소멸시효에 걸릴 수 있을 뿐, 구체적인 유족연금수급권은 독립적으로 법 제8조 제1항에서 정한 소멸시효의 적용 대상이 되지 아니한다. 이는 선순위 유족에게 유족연금수급권의 상실사유가 발생하여 동순위 또는 차순위 유족에게 구체적인 유족연금수급권이 법 제29조 제2항 규정에 의하여 이전되는 경우에도 마찬가지라고 보아야 한다. 그 구체적인 이유는 다음과 같다.

1) 법 제29조 제2항은 유족연금을 받을 권리가 있는 자가 "그 권리"를 "상실한 때" 동순위자 내지 차순위자에게 "그 권리"가 "이전"한다고 규정하고 있다. 따라서 동순위자 내지 차순위자에게 새로운 권리가 부여되는 것이 아니라 선순위자가 상실한 권리가 국방부장관의 별도의 결정을 매개로 하지 않고 법 제29조 제2항 규정에 의하여 그대로 선순위자의 권리 상실 시에 동순위자 또는 차순위자에게 이전되는 것이라고 해석하는 것이 법 제29조 제2항의 문언에 부합한다. 그러므로 동순위 또는 차순위 유족은 선순위 유족이 '추상적 유족연금청구권'만 가진 상태에서 연금수급자격을 상실하면 그 '추상적 유족연금청구권'을, 선순위 유족이 '구체적 유족연금수급권'을 취득한 상태에서 연금수급자격을 상실하면 그 '구체적 유족연금수급권'을 법률상 이전받는다고 보아야 한다. 선순위 유족의 유족연금청구와 피고의 지급결정으로 구체적 유족연금수급권이 발생하였다면, 선순위 유족에서 동순위 또는 차순위 유족으로 수급권자가 변경된다고 하여 다시 최초 연금지급결정이 있기 전의 추상적 유족연금청구권의 상태로 회귀한다고 볼 수는 없다. 또한 위와 같이 구체적 유족연금수급권이 동순위 또는 차순위 유족에게 법률상 이전된 경우 그로부터 다달이 발생하는 월별 수급권 역시 동순위 또는 차순위 유족에게 이전되는 것은 당연하다.

2) 군인연금법상 유족연금은 군인이 사망한 경우 그 군인이 부양하고 있던 유족에

게 적절한 급여를 지급함으로써 유족의 경제적 생활안정과 복리향상에 기여하려는 목적에서 만들어진 제도이다(법 제1조). 선순위 유족이 유족연금수급권을 상실한 날로부터 5년 내에 동순위 또는 차순위 유족이 유족연금 이전 청구를 하지 아니하였다고 하여 유족연금수급권 전부를 잃게 하는 것은 유족연금 제도의 입법취지에 반할 뿐만 아니라, 유족들의 거주지가 다르거나 서로 연락이 닿지 않는 경우 다른 유족들이 선순위 유족의 신상변동사실을 쉽게 알기 어려운 현실을 감안하면 지나치게 가혹한 측면이 있다. 따라서 국가가 특정 군인의 사망에 관하여 유족연금을 지급하기로 결정하였다면, 그 후 유족들 사이에서 수급권자의 변경이 있고 그로부터 상당한 기간이 지난 후에 이를 청구하더라도 월별 수급권의 소멸시효가 경과하지 않은 한 정당한 수급권자인 유족에게 유족연금을 지급함이 마땅하다.

3) 시효제도의 존재 이유는 영속된 사실상태를 존중하고 권리 위에 잠자는 자를 보호하지 않는다는 데에 있으며, 특히 소멸시효의 경우 후자의 의미가 강하다(대법원 2018. 10. 18. 선고 2015다232316 전원합의체 판결 참조). 특정 군인의 사망에 관하여 유족 중 누군가가 권리행사를 하였다면, 그 군인의 사망에 따른 유족연금수급권에 관하여는 권리의 불행사가 상당기간 계속되어 소멸시효를 통하여 불확정한 법률관계를 확정할 필요가 있는 경우라고 보기 어렵다. 유족들이 전혀 그에 관한 권리행사를 하지 않은 경우라면 모르되, 유족 중 누군가가 유족연금 지급청구를 하여 지급결정을 받은 경우라면 당해 군인의 사망에 따른 구체적 유족연금수급권에 관한 한 유족들이 권리 위에 잠자는 자라고 볼 수 없다.

국가나 국방부장관의 입장에서 동순위 또는 차순위 유족에 대한 유족연금 지급은 전혀 예상하지 못한 유족연금 지급채무를 새로이 부담하는 것이 아니라, 선순위 유족

에게 이미 지급하고 있던 연금을 다른 유족에게 지급하는 것일 뿐이어서 군인연금의 재정 안정성이나 효율적인 운영에 장애가 된다고 보기도 어렵다.

4) 구체적 유족연금수급권은 그로부터 발생하는 월별 수급권의 기본적 권리로서 월별 수급권을 행사하여 만족을 받는 방법으로 그 권리를 실현하는 것이므로, 구체적 유족연금수급권을 구성하는 월별 수급권의 변제기가 매달 도래하여 월별 수급권 전부가 시효로 소멸하지 않는 이상 구체적 유족연금수급권만이 독립하여 시효로 소멸할 여지는 없다. 구체적 유족연금수급권으로부터 발생하는 월별 수급권은 매달 변제기의 도래에 의해 독립한 채권이 되어 각각 시효기간이 적용되고, 그 최후의 변제기가 도래한 시점에 이르러서는 모두 독립한 채권이 되어 구체적 유족연금수급권은 기본권으로서의 존재 의의를 잃어버리므로 구체적 유족연금수급권 자체의 시효는 특별히 문제삼을 필요가 없다.

다. 유족연금수급권 이전 청구에 대한 결정의 처분성

선순위 유족이 유족연금수급권을 상실함에 따라 동순위 또는 차순위 유족이 그 상실 시점에서 그 유족연금수급권을 법률상 이전받는다 하더라도 동순위 또는 차순위 유족은 구 군인연금법 시행령 제56조(2010. 11. 2. 대통령령 제22647호로 개정되기 전의 것, 이하 '시행령'이라 한다)에서 정한 바에 따라 국방부장관에게 '유족연금수급권 이전 청구서'를 제출하여 심사·판단받는 절차를 거쳐야 비로소 유족연금을 수령할 수 있게 된다. 이에 관한 국방부장관의 결정은 선순위 유족의 수급권 상실로 청구인에게 유족연금수급권 이전이라는 법률효과가 발생하였는지 여부를 '확인'하는 행정행위에 해당하고, 이는 월별 유족연금액 지급이라는 후속 집행행위의 기초가 되므로, '행정청이 행하는 구체적 사실에 관한 법집행으로서의 공권력의 행사 또는 그 거부'(행정소송법 제2조

제1항 제1호)로서 항고소송의 대상인 처분에 해당한다고 보아야 한다. 그러므로 만약 국방부장관이 거부결정을 하는 경우 그 거부결정을 대상으로 항고소송을 제기하는 방식으로 불복하여야 하고, 청구인이 정당한 유족연금수급권자라는 국방부장관의 심사·확인 결정 없이 곧바로 국가를 상대로 한 당사자소송으로 그 권리의 확인이나 유족연金の 지급을 소구할 수는 없다.

라. 구체적 유족연금수급권으로부터 발생하는 월별 수급권의 소멸시효 기간과 기산점

1) 군인연금법상 연금인 급여는 그 급여의 사유가 발생한 날이 속하는 달의 다음 달부터 그 사유가 소멸된 날이 속하는 달까지의 급여분을 매월 25일에 지급한다(법 제17조 제1항, 제4항, 시행령 제32조 제1항). 따라서 구체적 유족연금수급권을 취득한 자의 월별 수급권은 매 1개월마다 계속 발생하여 각 이행기에 도달하는 확정기한 있는 채권에 해당한다(대법원 2003. 3. 28. 선고 2002두11028 판결 참조).

2) 법 제8조 제1항은 '급여를 받을 권리'는 '그 급여의 사유가 발생한 날'로부터 5년간 이를 행사하지 아니할 때에는 시효로 인하여 소멸한다고 규정하고 있고, 이는 군인연금법상 급여를 받을 모든 권리에 대하여 적용되는 것이므로, ① 군인의 공무상 사망으로 선순위 유족이 법 제26조 제1항 제3호 규정에 의하여 곧바로 취득하는 추상적 유족연금청구권뿐 아니라, ② 시행령 제53조에 따른 유족연금 최초 청구를 하여 국방부장관의 지급결정을 거쳐 구체적 유족연금수급권을 취득한 선순위 유족이 망인의 공무상 사망일 다음 달부터 갖게 되는 월별 수급권이나, ③ 그 선순위 유족에게 법 제29조 제1항 각 호에서 정한 사유가 발생하여 구체적 유족연금수급권을 상실함에 따라 법 제29조 제2항 규정에 의하여 곧바로 구체적 유족연금수급권을 취득한 동순위 또는 차

순위 유족이 갖게 되는 월별 수급권에 대하여도 5년의 소멸시효 기간이 적용된다. 따라서 법 제8조 제1항에서 소멸시효의 기산점으로 규정한 '급여의 사유가 발생한 날'이란, 추상적 유족연금청구권의 경우에는 '급여를 받을 권리가 발생한 원인이 되는 사실이 발생한 날'을, 월별 수급권의 경우에는 '매달 연금지급일'을 의미한다고 보아야 한다.

3) 위와 같은 법리와 관련 규정의 내용을 종합하여 보면, 선순위 유족에게 법 제29조 제1항 각 호에서 정한 사유가 발생하여 구체적 유족연금수급권을 상실함에 따라 동순위 또는 차순위 유족이 법 제29조 제2항 규정에 의하여 곧바로 구체적 유족연금수급권을 취득한 경우 그로부터 발생하는 월별 수급권은 매 연금지급일(매달 25일)부터 5년간 이를 행사하지 아니한 때에는 각 시효가 완성되어 소멸하게 되며, 국방부장관에게 시행령 제56조에 따라 유족연금수급권 이전 청구를 한 경우에는 이미 발생한 월별 수급권에 관하여 권리를 행사한다는 취지를 객관적으로 표명한 것이므로, 그 이전 청구 시부터 거꾸로 계산하여 5년 이내의 월별 수급권은 소멸시효의 진행이 중단되어 지급받을 수 있다고 보아야 한다.

3. 이 사건에 관한 판단

가. 앞서 본 사실관계를 이러한 법리에 비추어 살펴본다.

1) 망인의 공무상 사망으로 발생한 추상적 유족연금청구권은 망인이 사망한 날로부터 5년 내에 1순위 유족인 소외 3이 유족연금을 청구하여 국방부장관으로부터 지급결정을 받음으로써 구체적 유족연금수급권이 되었다. 이러한 구체적 연금수급권은 2006. 3. 30. 소외 3이 재혼함에 따라 소외 4에게, 2009. 10. 22. 소외 4가 18세가 됨에 따라 원고와 소외 2에게 법 제29조 제2항 규정에 의하여 법률상 이전되었다. 이러

한 구체적 유족연금수급권은 독립적으로 법 제8조 제1항에서 정한 소멸시효의 적용 대상이 되지 아니하며, 소외 4나 원고와 소외 2가 구체적 유족연금수급권을 이전받은 날로부터 5년 내에 유족연금수급권 이전 청구를 하지 않았다고 하더라도 구체적 유족연금수급권 자체가 독립하여 시효로 소멸하는 것은 아니다.

2) 원고와 소외 2는 구체적 유족연금수급권을 취득한 날(소외 4가 18세가 된 날)이 속하는 달의 다음 달인 2009년 11월부터 월별 유족연금을 지급받을 수 있으나, 월별 수급권에 대한 소멸시효가 2009. 11. 25.부터 매달 기산되어 5년이 경과하도록 청구되지 않은 부분은 각 시효가 완성되어 소멸하였으므로, 원고와 소외 2가 유족연금수급권 이전 청구를 한 2016년 7월경부터 거꾸로 계산하여 5년 이내에 발생한 월별 유족연금만 지급받을 수 있다.

나. 그런데도 원심은 구체적 유족연금수급권과 월별 수급권을 구분하지 아니한 채, 그 판시와 같은 이유를 들어 원고와 소외 2의 유족연금수급권 전부가 시효로 소멸하였다고 판단하였다. 이러한 원심 판단에는 군인연금법상 유족연금수급권의 취득·이전 및 그 소멸시효에 관한 법리를 오해하여 판결에 영향을 미친 잘못이 있다. 이 점을 지적하는 상고이유 주장은 이유 있다.

4. 결론

그러므로 나머지 상고이유에 관한 판단을 생략한 채 원심판결을 파기하고, 사건을 다시 심리·판단하게 하기 위하여 원심법원에 환송하기로 하여, 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

재판장 대법관 이기택

 대법관 권순일

 대법관 박정화

주 심 대법관 김선수