

〈논문〉

## 공무원연금법상 유족보상금의 성격\*

李 興 在\*\*

### I. 왜 유족보상금의 성격이 문제 되는가

공무원이 사망한 경우 이러한 사회적 위험에 대한 유족의 생활보장을 위하여 공무원연금법은 일정한 수급요건을 충족할 때 그 유족에게 유족급여를 지급한다. 현행 유족급여는 유족연금을 비롯하여 6가지 종류로 구성되어 있는데 그 중 유족보상금은 종래 그 명칭이 순직부조금으로서 공무원이 공무상 질병 또는 부상으로 사망한 경우 일시금으로 지급되는 급여이다. 즉 유족보상금은 공무원이 공무상 질병 또는 부상으로 인하여 재직 중 또는 퇴직 후 3년 이내에 사망한 때 그 유족에게 지급되는 급여로서 급여액은 사망한 공무원의 보수월액의 36배에 상당하는 금액이다(공무원연금법 제61조).

문제는 공무원의 공무상 사망이 국가기관 또는 일반사인의 불법행위로 인한 경우 유족은 공무원연금법상 유족보상금청구권과 국가배상법 또는 민법에 의한 손해배상청구권을 동시에 갖게 되는데, 이 때 양 청구권의 경합을 인정할 것인가의 여부이다. 이 경우 공무원연금법은 양 청구권을 조정하는 입법정책을 취하여 “다른 법령에 의하여 국가 또는 지방자치단체의 부담으로 이 법에 의한 급여와 같은 종류의 급여를 받는 자에 대하여는 그 급여에 상당하는 금액을 이 법에 의한 급여에서 공제하여 지급한다(동법 제33조 제1항)”고 규정하는 한편 그 급여사유가 제3자의 행위로 발생하여 공단 또는 지방자치단체가 급여를 지급한 경우에는 그 범위에서 수급권자가 제3자에 대하여 갖는 손해배상청구권을 취득한다(동법 제33조 제2항)고 규정하고 있다. 이 때 조정의 대상이 되어 공제되는 급여는 ‘같은 종류’의 것이기 때문에 유족보상금의 성격을 사회보장수급권으로 달리 파

\* 이 논문은 서울대학교 법학발전재단 출연 법학연구소 기금의 2008학년도 학술연구비의 보조를 받았음.

\*\* 서울대학교 법과대학 교수.

악하면 유족이 받는 손해배상액에서 유족보상금은 공제되지 않지만, 유족보상금의 성격을 손해배상청구권으로 인정하면 그것은 같은 종류의 청구권이므로 손해배상액에서 유족보상금을 공제하여야 한다. 이러한 이유로 인하여 유족보상금의 성격을 어떻게 파악하느냐의 여부가 유족급여의 수급수준에 커다란 영향을 미치는 것은 물론이다.

유족보상금의 법적 성격에 대하여 판례는 공무원연금법이 제정되어 시행되던 1960년대에는 통일된 입장을 보이지 않다가 대법원 1970. 9. 29. 선고 69다289 전원합의체 판결에 의하여 이를 사회보장수급권으로 파악하여, 문체된 사안에서 국가손해배상금으로부터 유족보상금을 공제하여서는 아니 된다는 이른바 유족보상금 비공제설의 입장을 취하였다. 그 후 1972. 12. 6. 공무원연금법 개정으로 현행법 제33조와 비슷한 내용의 제12조가 신설됨으로 인하여 69다289 전원합의체 판결과 다른 판결이 등장하곤 하였는데, 대법원 1998. 11. 19. 선고 97다36873 전원합의체 판결에서 판례는 종전의 입장을 변경하여 유족보상금의 법적 성격을 손해배상청구권으로 파악함으로써 이른바 유족보상금 공제설의 입장을 분명히 하였다. 이러한 판례변경이 과연 공무원연금법상 유족보상금의 성격을 제대로 인식한 것인지에 관하여서는 깊은 의문이 든다.

따라서 필자는 유족보상금에 관한 법 규정의 변천과 거기에 따른 판례의 변화를 분석하고 또한 사회보장기본법을 바탕으로 한 사회보장수급권 보장의 체계적 관련구조에서 유족보상금의 성격을 조망해 보려고 한다. 이 글은 유족보상금의 사회보장수급권으로서의 성격을 직접 규명하는데 그 기본목적이 있으므로, 다른 법령에 의한 급여조정규정인 공무원연금법 제33조 제1항 및 동법 시행령 제27조와 관련된 판례의 분석과 특히 시행령에 대한 검토는 이와 깊은 연관이 있지만 앞으로의 연구주제로 삼고 일단 지금의 논의대상에서 제외하기로 한다.

## II. 법 규정의 변천

유족보상금의 법적 성격을 제대로 파악하기 위하여서는 유족보상금을 설정한 제도 본래의 목적과 취지를 정확하게 살펴볼 필요가 있다. 그러한 의미에서 유족보상금에 관한 법 규정 및 다른 법령에 의한 급여와의 조정 규정의 변천을 나누어 고찰하려고 한다.

### 1. 유족보상금 규정(현행법 제61조)의 변천

유족보상금(舊 공무원연금법 상 ‘순직부조금’)을 순직 시 즉, 직무를 수행하다 사망한 경우 지급하는 급여로 파악할 경우 이는 공무원연금법이 제정된 당시부터 존재하였다고 말할 수 있다.

1960. 1. 1. 공무원연금법이 처음으로 제정되었을 때 법에 규정된 급여의 종류는 세부적인 내용 없이 “1. 퇴직연금, 2. 장해연금, 3. 유족부조금, 4. 퇴직일시금, 5. 유족일시금”(제7조) 다섯 개 뿐이었는데, 이 중 ‘유족부조금’이 ‘유족보상금’에 해당한다.

[제정 1960. 1. 1.]

제20조 (유족부조금) 다음 각호의 1에 해당할 때에는 그 유족에게 유족부조금을 일시에 지급한다.

1. 퇴직연금 또는 준퇴직연금을 받을 권리가 있는 자가 사망한 때
2. 공무원으로 20년 이상 재직한 자가 60세 미만으로서 사망한 때
3. 장해연금을 받을 권리가 있는 자가 사망한 때
4. 공무로 인한 부상 또는 질병에 의하여 재직중에 사망하였거나 그 부상 또는 질병에 의하여 퇴직한 후 3년 이내에 그로 인하여 사망한 때

1962. 8. 31. 개정에서는 급여를 장기급여와 단기급여로 분류하여 급여에 대한 사항을 구체적으로 규정하기 시작하였는데, 이 때 유족보상금은 ‘유족연금’이라는 명칭으로 포괄적으로 지칭되다가, 1963. 11. 1. 개정에서 ‘유족연금 또는 유족부조금’으로 다시 변경되었다.

[전문개정 1962. 8. 31.]

제39조 (유족연금) 공무원 또는 공무원이었던 자가 각호의 1에 해당할 때에는 그 유족에게 유족연금을 지급한다.

1. 퇴직연금을 받을 권리가 있는 자가 사망한 때
2. 장해연금을 받을 권리가 있는 자가 사망한 때
3. 공무상 질병 또는 부상으로 인하여 재직 중에 사망하였거나 또는 퇴직한 후 3년 이내에 그 질병 또는 부상으로 인하여 사망한 때

[일부개정 1963. 11. 1.]

제39조 (유족연금 또는 유족부조금) 공무원 또는 공무원이었던 자가 다음 각

호의 1에 해당할 때에는 그 유족에게 그가 원하는 바에 따라 유족연금 또는 유족부조금을 지급한다.

1. 퇴직연금을 받을 권리가 있는 자가 사망한 때
2. 장해연금을 받을 권리가 있는 자가 사망한 때
3. 공무상 질병 또는 부상으로 인하여 재직 중에 사망하였거나 또는 퇴직한 후 3년 이내에 그 질병 또는 부상으로 인하여 사망한 때

유족보상금이 ‘순직부조금’이란 명칭을 사용하게 된 것은 1972. 12. 6 일부개정에서이다. 이 당시 개정이유를 보면 “순직, 공무상 폐질자의 급여를 확충하여 순직인 때에는 사망 시에 지급하는 유족급여와 순직 시에 특별히 지급되는 순직부조금은 선택지급하도록 된 것을 앞으로는 병합시키되, 순직부조금액은 봉급월액의 36배의 범위 안에서 대통령령으로 정하도록 함”이라고 되어 있다.

유족보상금은 이후 1981. 4. 13 일부개정에서 보수월액의 36배의 범위 내에서 대통령령으로 정하게 되어 있던 것을 보수월액의 36배로 확정하였으며, 1982. 12. 28 전문개정에서 ‘유족보상금’으로 개칭되어 현재에 이르고 있다.

[일부개정 1972. 12. 6.]

제45조 (순직부조금) ①공무원이 공무상 질병 또는 부상으로 인하여 재직 중 사망하거나 퇴직 후 3년 이내에 그 질병 또는 부상으로 인하여 사망한 때에는 그 유족에게 순직부조금을 지급한다.

[전문개정 1982. 12. 28.]

제61조 (유족보상금) ①공무원이 공무상 질병 또는 부상으로 인하여 재직 중에 사망하거나, 퇴직 후 3년 이내에 그 질병 또는 부상으로 인하여 사망한 때에는 그 유족에게 유족보상금을 지급한다.

[현행 공무원연금법]

제61조 (유족보상금) ①공무원이 공무상 질병 또는 부상으로 인하여 재직 중에 사망하거나, 퇴직 후 3년 이내에 그 질병 또는 부상으로 인하여 사망한 때에는 그 유족에게 유족보상금을 지급한다.

②제1항의 유족보상금의 금액은 공무원 또는 공무원이었던 자의 보수월액의 36 배에 상당하는 금액으로 한다.

## 2. ‘다른 법령에 의한 급여와의 조정’ 규정(현행법 제33조)의 변천

1962. 8. 31. 법 개정시 유족급여에 관하여는 현행법 제33조 제1항과 유사한 조정조항이 신설(제45조)되었다.

[전문개정 1962. 8. 31.]

제45조 (타법령에 의한 급여와의 조정) 타법령에 의하여 국고 또는 지방자치단체의 부담으로써 유족에 관한 급여를 받을 때에는 그 받은 금액의 한도 내에서 본법의 규정에 의한 급여를 지급하지 아니한다.

1963. 2. 28. 법 개정으로 제45조가 삭제되고, 같은 내용을 가진 제12조의2가 신설되었다. 그런데, 신설된 제12조의2는 구법 제45조와는 달리 유족급여에 한정되지 않고 공무원연금법상의 모든 급여에 적용된다.

[일부개정 1963. 2. 28.]

제12조의2 (다른 법령에 의한 급여와의 조정) 다른 법령에 의하여 국고 또는 지방자치단체의 부담으로 이법에 의한 급여와 동류의 급여를 받는 자에 대하여는 그 급여에 상당하는 금액을 이 법에 의한 급여에서 공제하여 지급한다.

이후 1972. 12. 6. 법 개정시 현행법 제33조 제2항, 제3항과 유사한 내용의 제12조의2 제2항, 제3항이 신설되어 현재에 이르고 있다.

[일부개정 1972. 12. 6.]

제12조의2 (다른 법령에 의한 급여와의 조정) ①다른 법령에 의하여 국고 또는 지방자치단체의 부담으로 이법에 의한 급여와 동류의 급여를 받는 자에 대하여는 그 급여에 상당하는 금액을 이 법에 의한 급여에서 공제하여 지급한다.

②이 법에 의한 급여의 사유가 제3자의 행위로 인하여 발생한 경우에는 총무처 장관은 당해 급여사유에 대하여 이미 행한 급여액의 범위안에서 수급권자가 제3자에 대하여 갖는 손해배상청구권을 취득한다.

③전항의 경우에 수급권자가 그 제3자로부터 동일한 사유로 인하여 이미 손해배상을 받은 때에는 그 배상액의 범위안에서 급여를 지급하지 아니한다.

### 3. 법 규정의 변천의 의미

유족보상금에 관한 법 규정의 변천은 그 명칭의 변화에서도 볼 수 있듯이 비록 현행법과 같이 유족 ‘보상금’이라고 개칭하여 사용하더라도 그 제도의 본래 취지는 소극적 손해에 관한 손실보상이 아니라 공무수행 중 순직한 공무원에 대한 공로보상 및 그 유족의 생활보장을 위한 사회보장급여의 지급에 있다고 보아야 마땅하리라고 생각한다. 이러한 성격은 특히 ‘순직부조금’이란 명칭을 사용하게 된 1972. 12. 6. 개정에서 종래는 순직인 때 유족급여와 순직부조금을 ‘선택지급’하던 것을 개정 후부터는 이들 양자를 ‘병합지급’하도록 한 개정이유에서 확연히 드러난다고 볼 수 있다.

또한 공무원연금법은 다른 법령에 의한 급여와의 경합을 인정하지 않고 양자를 조정하는 방식의 입법주의를 취하고 있음을 그 규정의 변천과정에서 확인할 수 있다.

## III. 판례의 변화

유족보상금의 성격에 관한 판례의 변화는 이를 사회보장수급권으로 인정한 대법원 1970. 9. 29. 선고 69다289 전원합의체 판결과 그 성격을 손실보상급여로 변경하여 파악한 대법원 1998. 11. 19. 선고 97다36873 전원합의체 판결이 중요한 분수령이 되므로, 이 두 판결의 전후의 변화를 나누어 살펴보고 마지막으로 판례변경의 의미를 고찰하여 보기로 한다.

### 1. 1960년대의 판결

유족보상금의 법적 성격에 대하여 판례는 공무원연금법이 제정되어 시행되던 1960년대에는 공제설과 비공제설로 나누어져 통일된 입장을 보이지 않았다.

공제설에 입각한 판례로는 대법원 1967. 7. 11. 선고 67다1030 판결, 1969. 3. 25. 선고 69다58 판결이 있고, 비공제설에 입각한 판례로는 대법원 1966. 6. 28. 선고 66다874 판결, 1966. 6. 28. 선고 66다715 판결이 있다. 단, 위 각 판결에서 문제된 유족연금이나 유족부조금이 현행법상의 유족연금과 유족보상금 중 어느 것에 해당하는 것인지는 알 수 없다.

## 2. 대법원 1970. 9. 29. 선고 69다289 전원합의체 판결

i) 가해자가 공무원이고, ii) 문제된 유족급여는 현행 유족보상금인 사안에서, 유족급여금을 지급하는 제도와 공무원의 사망으로 인하여 그 공무원이나 그 유족이 받는 손해를 배상하는 제도와는 취지나 목적을 달리하는 것이므로, 사망한 공무원의 유족이 국가로부터 그 배상을 받거나 또는 그 유족 자신의 손해를 국가로부터 배상받을 경우에 공무원연금법상의 유족급여액을 불법행위로 인한 손해액에서 공제하여서는 아니 된다고 판시하여, 유족보상금에 대한 비공제설을 취하였다.

판결의 요지는 다음과 같다. “공무원연금법 제39조 내지 제44조에 규정된 유족급여(이 사건에서 문제된 유족부조금도 이에 포함된다)는, 같은 법 제1조에 명시된 바와 같이 공무원의 사망에 대하여 적절한 급여를 실시함으로써 공무원에 대한 사회보장제도를 확립하고 그 유족의 경제적 생활안정과 복리향상에 기여함을 목적으로 하여 지급되는 것이라 하겠으므로, 위 유족급여금을 지급하는 제도와 공무원의 사망으로 인하여 그 공무원이나 그 유족이 받는 손해를 배상하는 제도와는 취지나 목적을 달리하는 것이라 하겠고, 두 제도는 서로 아무런 관련이 없다 하겠다. 그러므로 어떤 국가공무원이 공무집행중의 다른 국가공무원의 불법행위로 인하여 사망한 경우에, 사망한 공무원의 유족이 이를 이유로 하여 그 사망한 공무원의 손해배상청구권을 상속하였다 하여 국가로부터 그 배상을 받거나 또는 그 유족 자신의 손해를 국가로부터 배상받을 경우에, 공무원연금법상의 유족급여가 이미 지급된 바 있다 하여도, 그 유족급여액을 위 불법행위로 인한 손해액에서 공제하여서는 아니된다 할 것이다.”

## 3. 대법원 1998. 11. 19. 선고 97다36873 전원합의체 판결 이전의 판결

대법원 1970. 9. 29. 선고 69다289 전원합의체 판결에 의하여 비공제설이 채택됨으로써 유족보상금의 법적성격에 대한 판례의 입장이 통일되었다. 그러나 그 후 앞서 본 바와 같이 현행법 제33조 제2항, 제3항과 유사한 내용의 법 제12조의2 제2항, 제3항을 신설한 1972. 12. 6. 법 개정을 계기로 위 전원합의체 판결과는 다른 입장을 취한 판결도 등장하였다. 이에 관하여 좀 더 자세히 살펴보면 다음과 같다.

1) 대법원 1977. 7. 12. 선고 75다1229 판결 (97다36873 전원합의체 판결에 의해 변경됨)

i) 가해자가 공무원이고, ii) 문제된 유족급여는 현행 유족보상금에 해당하는 순직부조금인 사안에서, 69다289 전원합의체 판결에 따라 공무원이 순직한 경우에 지급되는 유족급여금이나 조위금 등은 손해배상이나 위자료의 성질을 띤 것이 아니라 사회보장적 의미에서 지급 내지 공여되는 것이므로 이를 손해액에서 공제하여서는 아니된다고 하여 비공제설을 취하였다.

2) 대법원 1980. 2. 12. 선고 79다2226 판결

i) 가해자가 공무원인 것으로 보이고(피고가 대한민국임), ii) 문제된 유족급여는 유족연금인 사안에서, 국가가 지급한 연금(공무원연금법 제4조, 제26조 소정의 유족급여금으로서 순직보조금과 구별된다)은 지급한 자나 지급금의 성질상 손해배상금의 일부로 지급된 것으로 볼 수 없다고 하여 비공제설을 취하였다.

3) 대법원 1981. 1. 27. 선고 80다1108 판결

i) 가해자가 일반인이고, ii) 문제된 유족급여는 순직부조금(유족보상금)인 사안에서, 개정된 법 제12조의2 제2항, 제3항(현행법 제33조 제2, 3항)에 근거하여 69다289 전원합의체 판결은 개정 전 법에 근거한 것이므로 법 개정 후에 발생한 사건에서는 적용되지 아니함을 이유로 원고들이 가해자인 소외회사로부터 공무원연금법 소정의 순직부조금 이상의 손해배상금을 수령하였으므로 국가는 순직부조금의 지급을 거절할 수 있다고 판시하여 공제설을 취하였다.

4) 대법원 1990. 2. 27. 선고 89다카19580 판결

i) 가해자가 일반인이고, ii) 문제된 유족급여는 유족보상금인 사안에서, 위의 80다1108 판결과 같이 법 제33조를 근거로 사망한 공무원의 유족들이 유족보상금을 수령하였다면 그 급여액의 범위 안에서는 공단 또는 지방자치단체가 원고들이 제3자인 피고에 대하여 가지는 손해배상청구권을 취득하고 원고들은 그 급여액의 범위 안에서는 손해배상청구권을 가지지 아니한다고 판시하여 공제설을 취하였다.



5) 대법원 1991. 11. 8. 선고 91다28955 판결 (97다36873 전원합의체 판결에 의해 변경됨)

i) 가해자가 공무원이고, ii) 문제된 유족급여는 유족보상금인 사안에서, 69다289 전원합의체 판결을 인용하여 사망한 공무원의 유족이 국가로부터 손해배상을 받음에 있어 유족급여가 이미 지급된 바 있다 하여도 그 유족급여를 불법행위로 인한 손해액에서 공제하여서는 아니된다고 판시하여 비공제설을 취하였다.

6) 대법원 1996. 8. 23. 선고 95다48483 판결

i) 가해자가 일반인이고, ii) 문제된 유족급여가 유족연금인 사안에서, 유족연금은 공무원의 사망으로 인하여 공무원이나 그 유족이 받는 손해를 배상하는 것과는 제도의 취지나 목적을 달리하는 것일 뿐만 아니라, 같은 법 제33조 제2항, 제3항과 같은 법 시행령 제27조 제1항 제2호, 제28조 제1항 등 관계 규정의 취지에 비추어, 유족이 유족연금을 지급받았다 하더라도 수급권자가 제3자에 대하여 가지는 손해배상청구권을 공단이 취득한다고도 할 수 없으므로 유족연금액을 제3자가 배상하여야 할 손해액에서 공제하여서는 아니된다고 하여 비공제설을 취하고 있다.

7) 대법원 1998. 4. 10. 선고 97다39537 판결

i) 가해자가 일반인이고, ii) 문제된 유족급여가 유족연금인 사안에서, 공무원연금법 소정의 사망조위금과 유족일시금은 공무원의 사망이 재해로 인한 것인지에 관계없이 지급되는 급여로서 사고로 인한 이득이라고 볼 수 없으므로 그 지급액을 제3자가 배상하여야 할 손해액에서 공제할 것은 아니라고 하여 비공제설을 취하였다.

#### 8) 판례의 고찰

이상의 판례변화를 고찰해 보면 판례는 유족급여를 유족연금과 유족보상금으로 구분하여 유족연금을 사회보장수급권으로 인식함으로써 이를 손해배상액에서 공제하여서는 아니 된다는 일관된 입장을 취하였다.[위의 2), 6), 7)판결] 다만, 유족보상금의 공제 여부와 관련하여 판례는 공제설과 비공제설로 나누어져 위의 3), 4) 판결은 공제설을, 1), 5) 판결은 비공제설을 취하였다. 유족보상금에 관한 공제설을 취한 3), 4) 판결은 가해자가 일반인이고, 비공제설을 취한 1), 5) 판결

은 가해자가 공무원이란 점에서, 공무원이 가해행위를 하여 국가배상책임이 문제 될 경우에는 지급된 유족보상금을 손해배상액에서 공제하지 아니하여야 하는 반면 일반인이 가해행위를 한 경우에는 이를 공제하여야 하는 것으로 판례를 분석하는 견해도 있다.<sup>1)</sup> 그러나 가해자가 공무원인지 여부에 따라 유족보상금 공제 여부를 달리하여 피해자에게 지급하여야 할 손해배상액이나 사회보장급여가 달라지는 것은 부당하므로 가해자 측면에서가 아니라 유족보상금의 성격에 따라 획일적으로 공제 여부를 결정하는 것이 논리적 일관성이 있다고 보아야 할 것이다.

#### 4. 대법원 1998. 11. 19. 선고 97다36873 전원합의체 판결

##### 1) 판결요지

공무원이 공무집행 중 다른 공무원의 불법행위로 인하여 사망한 경우, 사망한 공무원의 유족들이 국가배상법에 의하여 국가 또는 지방자치단체로부터 사망한 공무원의 소극적 손해에 대한 손해배상금을 지급받았다면 공무원연금관리공단 등은 그 유족들에게 같은 종류의 급여인 유족보상금에서 그 상당액을 공제한 잔액만을 지급하면 되고, 그 유족들이 공무원연금관리공단 등으로부터 공무원연금법 소정의 유족보상금을 지급받았다면 국가 또는 지방자치단체는 그 유족들에게 사망한 공무원의 소극적 손해액에서 유족들이 지급받은 유족보상금 상당액을 공제한 잔액만을 지급하면 된다고 봄이 상당하다.

##### 2) 원심판결 (대전고등법원 1997. 7. 1. 선고 96나6903 판결)

###### (1) 사건의 개요

충청남도 소속의 공무원인 망인은 1995. 12. 1. 같은 소속의 다른 공무원이 운전하던 승용차에 동승하여 공무수행을 마치고 귀청하던 중 위 운전을 하던 공무원이 중앙선을 침범한 과실로 마주오던 트럭에 충격당하여 사망하였다. 이 사건은 위 망인의 상속인인 원고들이 위 운전공무원이 소속하여 있던 피고 충청남도를 상대로 손해배상을 청구하였다.

1) 이경우, “공무원의 불법행위로 인한 손해배상에서 유족보상금 공제 여부”, **노동법률** (1999. 1), 16면에서는 중전의 판결이 불법행위자가 공무원인지 여부에 따라 공제설과 비공제설의 입장을 취해왔다고 분석하고 있다.

## (2) 판결요지

피고는 원고들이 공무원연금법 제61조 소정의 유족보상금을 이미 지급받았으므로 피고의 책임액 중 위 금액 상당은 공제되어야 한다고 주장하였다.

원심은 공무원연금법상 유족급여와 불법행위로 인한 손해배상제도는 그 취지와 목적을 달리하는 것이므로 원고들이 이미 유족보상금을 지급받은 바 있다고 하더라도 이를 불법행위로 인한 손해배상액에서 공제하여서는 아니 된다고 판시하였다.

## 5. 판례 변경의 의미

69다289 전원합의체 판결 이후 공무원연금법이 개정됨으로써 각종의 유족급여가 지급된 경우 손해배상액에서의 공제 여부에 관하여 대법원이 대체적으로 유족연금과 유족보상금을 구분하여 유족보상금은 손해배상액에서 공제하여야 한다고 판시하였다. 그러나 판례는 유족급여를 유족연금과 유족보상금으로 명확히 구분하지 아니한 채 유족급여를 손해배상액에서 공제하여서는 아니 된다고 판시한 바가 있었고 하급심의 실무에서도 그 입장이 통일되지 않고 있었다. 그러한 도중에 97다36873 전원합의체 판결의 변경은 유족보상금은 소극적 손해에 대한 손해배상금과 같은 종류의 급여이므로 이를 공제하여야 한다는 해석<sup>2)</sup>을 명확히 제시한 점에서 그 의미가 있다고 평가할 수 있을 것이다.

먼저, 이 변경된 판결은 유족보상금의 법적 성격에 대하여 이는 공무상 질병 또는 부상으로 인한 손실 또는 손해를 전보하기 위하여 지급된다는 점에서 불법행위로 인한 소극적 손해의 배상과 같은 종류의 급여에 해당한다는 점을 분명히 밝혔다. 즉, 이 판결은 유족보상금은 공무상 질병이나 부상 여부와는 무관하게 유족들의 생활보장을 위하여 지급되는 같은 호 소정의 유족연금 등 다른 유족급여와는 달리 공무상 질병 또는 부상으로 인하여 사망한 공무원 또는 그 유족들에 대한 손실보상을 목적으로 하는 급여라고 파악한 것이다. 또한 이 판결은 공무원연금법 제33조 제1항의 취지는 같은 법 소정의 급여에 대한 수급권자가 동일한 사유로 위 법 소정의 급여와 국가배상법 등 관련 법령에 의하여 국가 또는

2) 유족급여를 ‘순수 사회보장적 급여’와 ‘손실보상적 급여’로 구분하여 공무상 재해로 인한 손실을 전보하기 위한 목적의 ‘손실보상적 급여’에 대하여서는 손해배상청구권과 사이에 조정이 이루어져야 한다고 주장하는 견해가 있다. 오종근, “사회보장급여청구권과 손해배상청구권의 조정”, **노동법연구** 제12호(2002), 103면-108면.

지방자치단체의 부담으로 되는 같은 종류의 급여를 모두 지급받음으로써 급여가 중복하여 지급되는 것을 방지하기 위한 조정조항으로 해석하였다. 따라서 변경된 이 판결은 공무원이 공무집행 중 다른 공무원의 불법행위로 인하여 사망한 경우, 사망한 공무원의 유족들이 국가배상법에 의하여 국가 또는 지방자치단체로부터 사망한 공무원의 소극적 손해에 대한 손해배상금을 지급받았다면 공무원연금관리공단 등은 그 유족들에게 같은 종류의 급여인 유족보상금에서 그 상당액을 공제한 잔액만을 지급하면 되고, 그 유족들이 공무원연금관리공단 등으로부터 공무원연금법 소정의 유족보상금을 지급받았다면 국가 또는 지방자치단체는 그 유족들에게 사망한 공무원의 소극적 손해액에서 유족들이 지급받은 유족보상금 상당액을 공제한 잔액만을 지급하면 된다고 봄이 상당하다고 판시하여 유족보상금에 대하여는 공제설로 그 입장을 일원화하였다.

그러나 유족보상금의 성격을 손실보상으로 파악하여 이를 손해배상과 같은 종류의 급여로 보아 이른바 유족보상금 공제설을 취한 97다36873 전원합의체 판결은 사회보장법적 인식의 결여로 인하여 비롯된 것이므로 그 변경의 법리적 근거를 납득하기 어렵다고 본다.

#### IV. 유족보상금 성격의 규명

공무원연금법상 유족보상금의 법적 성격을 제대로 밝히기 위해서는 먼저 사회보장기본법(1995. 12. 30. 전부개정법률 제5134호, 일부개정 2008. 2. 29. 법률 제8852호)에 따라 사회보험 및 사회보장수급권의 기본개념을 살피고 나서 다음으로 공무원연금법의 재해보험 및 소득보장의 병존구조를 파악한 뒤 마지막으로 유족보상금의 유족급여로서의 특성을 차례로 고찰하는 것이 합리적이라고 생각한다.

##### 1. ‘사망’의 사회적 위험에 대한 사회보험수급권으로서의 유족보상금

사회보장기본법은 질병·장애·노령·실업·사망 등의 사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하고 빈곤을 해소하며 국민생활의 질을 향상시키기 위하여 제공되는 사회보험·공공부조·사회복지서비스 및 관련 복지제도를 ‘사회보장’(동법 제3조 제1호)이라 정의하고, 국민에게 발생하는 사회적 위험을 보험방식에 의

하여 대처함으로써 국민건강과 소득을 보장하는 제도를 ‘사회보험’(동법 제3조 제2호)이라 정의하면서, 모든 국민은 사회보장에 관한 관계법령이 정하는 바에 의하여 사회보장의 급여를 받을 권리(이하 ‘사회보장수급권’이라 한다)를 가진다(동법 제9조)고 규정하고 있다.

이러한 사회보장수급권 보장구조에 터 잡아서 공무원 사망의 사회적 위험을 공무원연금법의 보험방식에 의하여 대처함으로써 유족이 소득보장급여를 받을 수 있는 권리, 즉 유족의 사회보험수급권을 보장한 것이 유족보상금을 포함한 공무원연금법의 유족급여의 성격이다. 따라서 공무원연금법상 유족급여의 사회보험수급권의 성격은 공무원의 ‘사망의 원인’에 의하여 결정되는 것이 아니라 ‘사망 그 자체’의 사회적 위험으로부터 도출되는 것이다.<sup>3)</sup> 그러므로 유족보상금은 공무원의 사망원인이 공무상 질병이나 부상 등 재해로 인한 것이기 때문에 이를 사회보험의 성격이 아니라 손실보상의 성격으로 파악한 97다36873 전원합의체 판결은 이러한 전체적 사회보장수급권 보장적 관점에서 볼 때 납득하기 어려운 면이 있다.

## 2. 사망에 대한 ‘장기급여’로서의 사회보험급여인 유족보상금

공무원연금법은 공무원의 퇴직 등에 의한 사회적 위험에 연금을 지급하는 방식을 통하여 소득을 보장하는 사회보험 성격뿐만 아니라, 공무원의 공무상 상병 등 재해에 대하여 건강을 보장하는 재해보험 성격을 함께 갖추고 있는 점이 그 특징이다. 일반근로자의 업무상 상병 등 재해는 산업재해보상보험법이 그리고 근로자의 노령 등에 대한 소득보장은 국민연금법이 각각 따로 규율하고 있는데 비하여, 공무원인 경우는 공무상 재해에 대한 단기보험과 퇴직 등에 대한 장기보험을 공무원연금법이 같은 법에서 다 같이 규율하고 있는 점이 일반근로자의 경우와 다른 특성이다.<sup>4)</sup>

3) “사회보험법은 ... 급여의 요건(보험사고)과 급여의 내용(보험급여)으로 보아서 생활을 위협하는 위험에 대하여 생활보장급여를 행하는 것이기 때문에 사회보장법에 속하는 것이다.” (김유성, **한국사회보장법론**(법문사, 2002), 40면).

4) 공무원연금법 등 특수지역연금법은 단기보험과 장기보험의 성격을 겸유하고 있는 데에 그 특성이 있다. 즉, 공무상(직무상)의 상병과 재해에 대하여는 단기보험을, 그리고 퇴직·사망·폐질에 대하여는 장기보험의 형식을 취하고 있다. 따라서 급여의 종류가 다양하며, 그 내용도 퇴직연금과 산재보험의 성격을 아울러 포함한다. (김유성, **한국사회보장법론**(법문사, 2002), 196면).

따라서 공무원연금법에 의한 급여는 보험사고의 유형에 따라서 건강보장인 단기급여와 소득보장인 장기급여로 구분하고 있다. 즉 공무원의 공무로 인한 질병, 부상과 재해에 대하여는 단기급여(공무원연금법 제34조)를 지급하고, 공무원의 퇴직, 폐질 및 사망에 대하여는 장기급여(동법 제42조)를 지급한다.(동법 제25조) 이러한 공무원연금급여의 체계상 장기급여로서 보장되어 있는 유족보상금은 그 수급요건과 수급방식이 연금급여 형식으로 지급되는 유족연금과는 일응 구별된다. 그렇지만 유족보상금은 공무원의 사망이라는 사회적 위험이 발생될 때 유족의 생활보장을 위하여 지급되는 유족급여의 하나이므로 그 유족급여의 종류에 따라서 각각의 성격을 따로 고찰<sup>5)</sup>할 것이 아니라 유족보상금을 포함한 유족급여를 총체적으로 보아 장기급여인 사회보험급여로 파악하는 것이 타당하리라고 본다. 이처럼 공무원연금급여를 총체적 사회보험급여로 파악하는 관점<sup>6)</sup>에서 볼 때 같은 유족급여의 성격을 내용별로 구분하여 유족연금은 사회보장수급권으로 파악하면서 유족보상금은 손실보상청구권으로 따로 파악하는 97다36873 전원합의체 판결은 수긍하기 어렵다고 할 것이다.

- 
- 5) 유족보상금과 유족연금은 공무원연금법상 유족급여의 항목에 같이 규정되어 있지만 그 성격을 달리 하는 것으로 따로 보는 견해가 있다. 서명수, “불법행위로 인한 손해 배상액에서 공무원연금법상의 유족급여를 공제할 것인지의 여부”, **대법원 판례해설** 제 27호(1997), 210면.
- 6) 이러한 총체적 관점과는 달리 공무원연금법상 급여의 성격을 개별적으로 파악하는 견해가 있으나, 이는 전체적인 사회보장수급권 보장의 견지에서 찬성할 수 없다. 실무상으로는 공무원연금법 소정의 각종 급여가 보호하고자 하는 내용에 따라, ① 소득보장적 급여 : 퇴직급여, 유족보상금을 제외한 나머지 유족급여와 같이 퇴직 공무원이나 그 유족의 생활안정을 위하여 지급하는 급여, ② 근로보상적 급여 : 퇴직수당(공무원의 장기근무에 대한 공로적 성격의 급여), ③ 재해보상적 급여 : 공무상 요양비, 공무상 요양일시금, 장해연금, 장해보상금, 유족보상금과 같이 공무상 질병이나 부상 또는 그로 인하여 사망한 경우 공무원의 근로재해에 대하여 보상적 차원에서 지급하는 급여, ④ 부조적 급여 : 재해보상금, 사망조위금과 같이 부조적 성격의 급여로 구분하는 견해도 있다. (최재식, **실무해설 공무원연금법**(삼익출판사, 1996), 26면.) 공무원연금법상의 급여를 ① 손실보상적 급여와 ② 순수사회보장적 급여로 나누는 견해도 있다. 전자는 공무원이 공무상 입은 질병, 부상, 사망으로 인한 손실 또는 손해를 전보하기 위해 당해 공무원 또는 그 유족에게 지급하는 급여로서, 위 재해보상적 급여와 그 범주가 대체로 일치하고, 후자는 공무상 질병이나 부상 여부와는 무관하게 당해 공무원 및 그 유족들의 생활보장을 위하여 지급하는 급여를 뜻한다. (오종근, “공무원연금법상 유족보상금청구권과 손해배상청구권의 관계”, **민사법학** 제21호(2002. 3), 247-248면.

### 3. ‘공무상 사망(순직)에 대한 사회보장급여’로서의 특성을 가진 유족보상금

유족보상금은 앞의 법 규정의 변천에서 살펴보았듯이 그 명칭이 몇 차례 바뀌었지만 기본적으로는 공무원의 순직, 즉 공무원의 공무상 사망에 대한 공로보상으로서의 사회보장급여인 점에 그 본질적 특성이 있다고 할 것이다. 따라서 유족 ‘보상금’이라고 하지만 이는 공무원의 ‘공무상 사망에 대한 소극적 손해의 보상’이 아니라 공무원의 ‘공무상 사망(순직)에 대한 소득보장인 사회보험급여’로 파악하는 것이 유족보상금 제도 본래의 취지에 적합한 해석이라고 생각한다. 그러므로 이러한 관점에서 볼 때 유족보상금 제도 본래의 목적을 고려하지 않고 유족보상금의 성격을 단순히 공무상 재해에 대한 손실보상으로 파악한 97다36873 전원합의체 판결이 과연 타당한지 의문이다.

또한 유족보상금은 퇴직수당과 동일한 법적 구조와 성격을 가지고 있다. 공무원이 1년 이상 재직하고 퇴직 또는 사망한 때에 지급되는 퇴직수당<sup>7)</sup>(공무원연금법 제61조의2)은 장기급여로서 그 소요비용도 국가 등이 전액부담하고 있다.(동법 제65조 제3항) 이와 마찬가지로 공무원이 퇴직 후 3년 이내에 그 질병 또는 부상으로 인하여 사망한 때에 유족에게 지급되는 유족보상금(동법 제61조 제1항 후단)은 장기급여로서 그 소요비용도 국가 등이 전액부담하고 있다.(동법 제65조 제2항) 이러한 퇴직수당의 법적 성격에 대하여 헌법재판소는 “퇴직수당도 후불임금의 성격이 강하기는 하지만 기본적으로는 사회보장급여로서의 성격과 공로 보상적 성격도 함께 가지고 있다(헌재 2002. 7. 18. 2000헌마57)”고 하여 그 사회보장적 성격을 강조하고 있지만 그 성격을 따로 개별적으로 나눌 것이 아니라 총체적 시각에서 사회보험급여로 파악하는 것이 옳다고 본다. 그렇다면 퇴직수당과 동일한 법적 구조를 가진 유족보상금의 성격도 사회보장급여로 파악하는 것이 논리적이라고 생각한다.

### 4. 소결 : 사회보험수급권으로서의 유족보상금수급권

위에서 살펴 본 것처럼 공무원연금법상의 유족보상금수급권은 공무원의 ‘순직

7) 1991. 1. 14. 공무원연금법 일부개정예에 의하여 퇴직수당제도를 신설한 이유는 “공무원의 퇴직 후 생활보장을 강화하기 위하여 퇴직연금 외에 정부가 예산으로 지급하는 퇴직수당제도를 신설하여 퇴직금과 국민연금 두 가지를 받게 되는 민간근로자와의 형평을 도모하기 위한 것”이라고 정부는 밝혔다.

인 사망'에 대하여 '장기급여'로서의 '사회보험급여'를 받을 권리인 사회보험수급권으로 파악하는 것이 타당하리라고 생각한다.<sup>8)</sup>

따라서 재산상 손해배상청구권과 그 성격이 다른 사회보험수급권으로서의 유족보상금수급권의 특징을 들어보면 다음과 같다. 유족보상금 수급요건의 특징으로는 재직기간을 불문하고 또한 퇴직 후에도 3년까지 보장되며, 그 급여수준은 사망한 공무원의 보수월액의 36배에 상당하는 금액으로 법률에서 일률적으로 규정한 점이다. 유족보상금은 순직에 대한 사회보장급여의 성격을 가지고 있으므로 다른 장기급여와 병합하여 지급한다.(공무원연금법 제45조 제1항) 이러한 유족보상금의 특징을 고려하지 않고 과연 이를 두고 일실향에 대한 손실보상제라고 주장할 수 있을까 하는 의문이 든다.

## V. 맺는 말

법 규정의 변천에서 살펴 본 것처럼 공무원의 순직부조금으로 그 명칭을 규정 한 유족보상금제도 본래의 취지, 재직기간을 불문하고 지급되는 유족보상금의 수급요건 및 일률적으로 지급되는 급여수준의 특성, 유족보상금이 사회보장급여의

8) 헌재 2007. 3. 29. 2005헌바33 전원재판부(공무원연금법 제64조 제1항 제1호 위헌소원)의 결정문에서 헌법재판소 김종대 재판관은 보충의견을 통하여 “종래 헌법재판소에서는 공무원연금법상 퇴직 시에 받는 각종 급여의 성격을 퇴직급여·퇴직수당으로 구분하여 그 성격을 사회보험적 성격, 후불임금적 성격, 공로보상 내지 은혜적 성격으로 규명했다. 공무원연금법상의 각종 급여가 공무원이 내는 기여금과 국가에서 부담하는 부담금을 합쳐 운용한 결과이니 기여금에 착안하면 임금후불적 성격이 있다 할 것이고, 국가 부담금에 착안하면 공로보상적, 은혜적 성격이 있다고 할 수 있을 것이다.”라고 하면서 이러한 견해는 오늘날 사회보장제도의 일종인 공무원연금의 성격을 제대로 파악했다고 볼 수가 없다고 비판하였다.

김 재판관은 “공무원 퇴직급여는 퇴직공무원에 대한 사회보험이며, 헌법이 퇴직공무원의 인간다운 생활의 보장을 위해 둔 사회보장제도의 하나다. 임금후불적 성격과 공로보상적, 은혜적 성격은 사회보험이란 기본적인 성격과 대립하는 대등하고 독립된 성격이 될 수는 없고, 다만 그 형성재원에 바탕한 부속적 성격에 지나지 않을 뿐이다.”라고 지적하면서 “물론 공무원퇴직급여는 그 급여내역이 여러 가지로 나뉘어져 있고 그 각 재원조달의 방법도 달리하고 있다. 그러나 이는 지급방법과 회계처리의 기술상 달리 나뉘어져 있을 뿐 각 급여의 성격이 확연 구분되기 때문에 나뉘어진 것은 아니라 본다. 받는 사람의 입장에서 볼 때 퇴직급여건 퇴직연금건 퇴직수당건 모두가 퇴직 시에 받는 사회보험급여에 지나지 않기 때문이다.”라고 하여 공무원연금급여를 총체적인 사회보험수급권으로 파악할 것을 주장하고 있다.



성격을 가진 퇴직수당과 동일한 법적구조를 취하고 있는 점, 유족보상금을 포함한 유족급여의 성격을 총체적인 사회보험수급권으로 파악하여야 할 사회보장수급권보장의 관점 등으로 미루어 보면 유족보상금은 손실보상이 아니라 사회보험급여로서의 성격을 가진다고 보는 것이 타당하다.

유족보상금은 그 명칭이 구법에서는 유족부조금, 순직부조금 등으로 규정되어 있던 점에 주목하여 고찰해 보면, 그 제도의 목적 및 취지가 일실이익에 대한 손실보상이 아니라 공무를 수행하던 중 순직한 공무원 유족에 대한 생활의 부조, 즉 사회보장에 있음을 알 수 있다. 따라서 이러한 순직에 대한 사회보장급여의 성격 때문에 유족상금의 수급요건은 재직기간을 불문할 뿐만 아니라 퇴직 후 3년 이내의 사망까지도 수급대상으로 하고 있으며 또한 그 급여수준도 보수월액의 36배에 상당하는 금액으로 일률적으로 획일화 하고 있는 등 손실보상 산정과는 다른 특성을 갖고 있는 것이다. 이처럼 유족보상금은 순직에 관한 사회보장급여의 성격을 가지고 있으므로 다른 장기급여와 병합하여 지급되는 특색을 지닌다. 유족보상금은 헌법재판소가 일면 그 사회보장적 성격을 강조하고 있는 퇴직수당과 같은 범주의 법적 구조를 취하고 있다. 즉 퇴직수당은 공무원이 1년 이상 재직하고 퇴직 또는 사망한 때 지급되는 장기급여로서 그 소요비용도 국가 등이 전액부담하고 있는 점이 유족보상금과 같은 범주의 구조를 취하고 있기 때문에 유족보상금도 퇴직수당과 마찬가지로 그 성격을 사회보장급여로 파악하는 것이 합당하리라고 생각한다. 유족급여는 공무원의 사망결과에 따른 유족의 사회보장에 그 기본목적이 있으므로 동일한 취지를 가진 유족연금과 유족보상금으로 각각 구분하여 전자는 사회보장급여로 후자는 손실보상으로 그 성격을 따로 파악할 것이 아니라 유족보상금을 포함한 유족급여 전체를 하나의 총체적인 사회보험급여로 인식하는 것이 공무원의 사회보장수급권보장의 견지에서 더욱 타당하리라고 생각한다.

주제어: 공무원연금법, 유족보상금의 성격, 다른 법령에 의한 급여와의 조정, 전원합의체 판결의 변경, 사회보험수급권, 사망에 대한 장기급여

<Abstract>

## An Analysis on the Legal Character of the Bereaved Family's Compensation in the Public Officials Pension Act in Korea

Heung-Jae Lee\*

This article attempts to analyze the legal character of the Bereaved Family's Compensation (the BFC) in the Public Officials Pension Act (the POPA) in Korea through scrutinizing the relevant statutory amendments and the change of judicial precedents in aiming toward ensuring the right to social security benefits of the bereaved family from the social security legal structural perspective.

The significance of clarifying the legal character of the BFC in the POPA in Korea is mainly due to the question on the possible conflict between the right to claim for damages under the State Compensation Act and the right of claim for compensations under the POPA of the bereaved family in the case of tort that a public official's death is caused by organs of the nation or private individuals. In this respect, the POPA takes the policy of adjusting the benefits under other Acts in deducting "the same kind" of benefits, cf. Article 33 (1) in the POPA. Hence, if the legal character of the BFC would be considered as the right to social security benefit which is different from the right to claim for damages, the total amount of the bereaved family's benefit would be maximized without deduction. However, in 1998, the Supreme Court overruled its previous decision in this regard in 1970 which had held that the legal character of the BFC had been a right to social security benefit and thus had not been able to be deducted from the amount of State compensation, by clearly concluding that the legal character of the BFC was the right to claim for damages, not the right to social security benefit, hence it had to be deducted from the amount of the

---

\* Professor, College of Law, Seoul National University

State compensation as “the same kind” of benefits to the bereaved family.

The current position of the Supreme Court appears however strongly questionable since the right to the BFC should be considered as a right to the “long term” and “social security” benefits resulted from the public official’s “death in the line of duty” due to the following reasons: firstly, the BFC’s statutory purpose and objective are not indemnifying for the loss, but ensuring the aid to a bereaved family in social security level; secondly, the entitlement of the benefit to the BFC might have the character of social security benefits in case of the death at the post of duty since the compensation is provided irrespective of the period of service in a position; thirdly, the level of compensation is fixed as thirty-six times as a month’s remuneration of the martyr to duty without variation in the Act, and the feature is unlikely to be found in the assessment on compensation for a loss; finally, legal structure of the BFC is in the same category as that of the retirement benefit which has been considered as one of the social security benefits by the Constitutional Court.

In conclusion, from a social security perspective, the bereaved family’s benefits in the POPA, including the BFC, which share the same objective of securing the bereaved family resulted from a public official’s death in the line of duty, should be comprehended as a whole for more substantial social security by understanding that the BFC as well as the bereaved family’s pension has the same legal character as the right to social security benefits, not the right to claim for damages.

Key words: the legal character of the Bereaved Family’s Compensation, the Public Officials Pension Act, the State Compensation Act, the conflict between the right of claim for damages under the State Compensation Act and the right of claim for compensations under the POPA of the bereaved family, the right to social security benefit, the right to claim for damages