

중앙행정심판위원회

재 결

사	건	2023-13789	보훈급여금	과오급금	반환의무면제	비대상	처분
							취소청구
청	구	인	○○○				
피	청	구	인	○○보훈지청장			

주 문

피청구인이 2023. 4. 26. 청구인에게 한 ○○○에 대한 보훈급여금 과오급금 반환의무 면제비대상 처분을 취소한다.

청 구 취 지

주문과 같다.

이 유

1. 사건개요

가. 고(故) ○○(이하 ‘고인’이라 한다)는 1995. 8. 15. 대통령 표창을 받아 독립유공자(애국지사)로 등록된 사람이고, 청구인은 고인의 두 번째 선순위유족으로 등록되었던 ○○○의 상속인(자녀)의 배우자이다.

나. 고인의 자녀인 ○○○(이하 ‘선순위유족 1’이라 한다)는 2001. 7. 2. 부산지방법보훈청장에게 독립유공자유족 등록신청을 하여 선순위유족으로 등록된 후 독립유공자유족 급여금(이하 ‘급여금’이라 한다)을 지급받다가 2007. 3. 26. 사망하였다.

다. 부산지방법보훈청장은 2007. 4. 11. 제적등본 등에 고인의 자녀로 입적되어 있던 ○○○(이하 ‘선순위유족 2’라 한다)을 직권으로 독립유공자 선순위유족으로 등록하여 급여금을 지급하였으나, 2020. 11. 27. 선순위유족 2가 고인과의 친생자 관계가 존재하지 않는다는 판결(인천가정법원 부천지원 2020. 11. 27. 선고 2020드단1502)이 선고되어 확정됨에 따라, 피청구인은 2021. 3. 10. 선순위유족 2에게 ‘보훈급여금 과오급금 발생 관련 사전통지 및 의견제출 안내’를 하였다.

라. 피청구인은 2022. 10. 14. 보훈심사위원회에 선순위유족 2가 지급받은 급여금 과오급금이 반환의무면제 대상이 되는지에 대한 심의를 의뢰하였고, 보훈심사위원회는 2023. 3. 6. 선순위유족 2가 지급받은 급여금 과오급금이 반환의무면제 대상에 해당하지 않는다고 심의·의결하였다.

마. 피청구인은 선순위유족 2가 2022. 11. 20. 사망하였음을 이유로 2023. 4. 11. 선순위유족 2의 자부인 청구인에게 선순위유족 2의 보훈급여금 과오급금 반환의무면제 심의 결과 안내’(이하 ‘이 사건 처분’이라 한다) 및 보훈급여금 과오급금(36,024,000원) 납부 안내를 하였다.

2. 청구인 주장

선순위유족 2는 고인의 선순위유족으로 등록되기 위하여 어떠한 행위도 하지 않았

고, 오히려 부산지방보훈청장이 직권으로 선순위유족으로 등록한 후 급여금을 지급하였다. 따라서 선순위유족 2가 지급받았던 급여금은 ‘보상받은 원인이 그에게 책임이 없는 사유’에 해당하여 반환의무 면제 대상에 해당하기 때문에 피청구인의 이 사건 처분은 위법·부당하여 취소되어야 한다.

3. 피청구인 주장

독립유공자유족 등록과정에서 선순위유족 2의 능동적인 신청에 따라 이루어진 사실은 없다고 할 것이나, 선순위유족 2가 1961. 9. 30. 애국지사의 자녀로 입적될 당시 나이는 27세로 성년이었고, 다른 자녀들도 이미 성년이었기 때문에 선순위유족 2가 친자녀가 아니었음을 인지하고 있던 상황으로 보이며, 선순위유족 2가 선순위유족으로 등록된 후 고인의 손자녀(○○○)에게 매월 급여금의 일부를 송금하며 관계를 유지해오고 있었다고 진술하는 점을 고려할 때, 선순위유족 2에게 급여금 수령을 위한 고의성이 있었다고 볼 수 있다. 또한 청구인에 대한 급여금 환수처분은 자격 없는 자에게 지급된 보상금 등에 대한 지급을 바로잡고, 정당한 유족에 대하여 적절하고 필요한 보상을 시행하도록 하는 공익상 목적을 실현하기 위한 것으로 이 사건 처분으로 침해되는 사익에 비하여 공익상 필요가 더 큰 경우에 해당한다. 따라서 피청구인의 이 사건 처분은 적법·타당하다.

4. 관계법령

독립유공자예우에 관한 법률 제4조, 제5조, 제11조, 제11조의2, 제12조, 제35조, 제36조, 제39조, 제41조

독립유공자예우에 관한 법률 시행령 제6조, 제9조, 제40조

5. 인정사실

청구인과 피청구인이 제출한 신상변동신고서, 처분서 등 각 사본의 기재 내용을 종합하면 다음과 같은 사실을 인정할 수 있다.

가. 청구인은 2023. 2. 19. 사망한 선순위유족 2의 상속인(자녀)의 배우자이다.

나. 고인은 1995. 8. 15. 대통령 표창을 받은 사람이고, 고인의 자녀인 선순위유족 1은 2001. 7. 2. 부산지방보훈청장에게 독립유공자유족 등록신청을 하여 선순위유족으로 등록 된 후 급여금을 수령하다가 2007. 3. 26. 사망하였는데, 선순위유족으로 등록될 당시 제적등본에서 확인되는 가족 관계는 다음과 같다.

- 다 음 -

○ 고인의 배우자(○○○) 제적등본(경상남도 통영시장, 2001. 6. 16.)

- 본적: ○○시 ○○동 109번지

- 호주: ○○○, 처: ○○(독립유공자, 1901. 1. 21. 출생, 1961. 2. 18. 입적)

- 자(子): ○○○(2녀, 1○○○. 9. 1.생, 1961. 2. 18. 입적, 1961. 10. 1. 혼인)

○○○(3녀, 1○○○. 9. 1.생, 1961. 2. 18. 입적, 1962. 3. 28. 혼인)

○○○(5녀, 1○○○. 5. 24.생, 1961. 2. 18. 입적)

○○○(4녀, 1○○○. 1. 9.생, 1961. 2. 18. 입적, 1961. 9. 30. 혼인)

다. 독립유공자 선순위유족으로 등록되어 있던 선순위유족 1이 사망함에 따라 부산지방보훈청장은 2007. 4. 10. 직권으로 신상변동신고를 하였고, 2007. 4. 11. 공부상 고인의 자녀로 확인되는 선순위유족 2를 선순위유족으로 등록한 후 급여금을 지급하였는데, 선순위유족 2를 선순위유족으로 등록할 당시 제적등본 등에서 확인되는 가족관계

는 다음과 같다.

- 다 음 -

○ ○○○ 자녀(○○○) 제적등본(○○광역시 남구청장, 2007. 3. 30.)

- 본적: ○○○ ○○○ ○○○ 544번지

- 호주: ○○○

- 모: ○○○(부: ○○○, 모: ○○)

○ ○○○의 가족관계증명서

- 부: ○○○, 모: ○○

라. 인천가정법원 부친지원의 2020. 11. 27.자 친생자관계부존재확인의 소에서 선순 위유족 2와 고인 사이에 친생자관계가 존재하지 아니한다는 판결(2020드단○○○○)이 선고되어 확정되었고, 이후 피청구인은 2021. 3. 10. 선순위유족 2에게 ‘보훈급여금 과 오급금 발생 관련 사전통지 및 의견제출 안내’를 하였다.

마. 선순위유족 2는 2022. 8. 22. 다음을 주요 내용으로 하는 진술서를 작성하여 피 청구인에게 제출하였다.

- 다 음 -

○ 본인은 출생 후 본인이 알지 못하는 이유로 호적이 없이 살았으나, 혼인하여 2 남 2녀를 낳은 후 출생신고를 하지 못해 자녀들을 학교에 보낼 수 없는 상황이었고, 이러한 사정을 들은 고인이 본인을 친자로 받아들여 호적에 입적시켜 주었던 사정이 있었음

○ 이후 2007년경 고인의 유족임을 밝힌 ○○○이 찾아와 본인이 고인의 선순위

유족이며 보훈급여금 수령 대상자라는 사실을 알려주었고, 본인은 고인의 자녀이자 가족이라는 사실을 인정하고 있음을 확인시켜 준 것이라 굳게 믿고 있었음. 이와 함께 ○○○은 현재 생계가 어려워 본인이 보훈급여금을 수령하게 되면 ○○○에게 보훈급여금의 일부를 나눠줄 것을 간곡하게 부탁하였고, 고인의 친자로서 ○○○을 조카로 여기는 마음에 ○○○의 부탁을 흔쾌히 수락하였음.

- 본인은 독립유공자의 유족으로 인정받고 보훈급여금을 지급받기 위해 고의로 어떠한 행위를 하지 않았고 친생자부존재확인의 소는 본인이 고인의 호적에 입적할 당시 상황을 설명해 줄 이해관계인이 모두 사망한 상태에서 판결되어 본인을 친자녀로 인정해 준 고인의 뜻이 전혀 반영되지 않아 억울함

바. 피청구인은 2022. 10. 14. 보훈심사위원회에 선순위유족 2에 대한 보훈급여금 과오급금 면제 심의를 의뢰하였으나 선순위유족 2는 2022. 11. 20. 사망하였고, 이후 선순위유족 2의 자녀이자 청구인의 배우자인 ○○○도 2023. 2. 19. 사망하였다.

사. 보훈심사위원회는 2023. 3. 6. 다음과 같이 선순위유족 2가 반환의무 면제 대상에 해당하지 않는다고 심의·의결하였다.

- 다 음 -

- 반환의무자는 유족 등록 과정에서 반환의무자의 능동적인 신청에 따라 이루어진 사실은 없다고 할 것이나, 1961. 9. 30. 애국지사의 자녀로 출생신고 할 당시 반환의무자는 27세로 성년이었고, 다른 자녀들도 이미 성년의 나이로 친자녀가 아니었음을 인지하고 있던 상황으로 보이며, 그 손자녀들도 이에 대해 몰랐다고 할 수 없는 점, 2007년 애국지사의 자녀들이 모두 사망하여 보훈급여금을 받을 수 있는 유일한 유족은 반환의무자였던 점, ○○○이 생계가 어려워

보훈급여금을 수령하게 되면 본인에게 나눠줄 것을 부탁하였고, ○○○에게 매월 보훈급여금의 일부분을 송금하며 관계를 유지해 오고 있었다고 진술하는 점을 고려할 때, 보훈급여금 수령을 위한 고의성이 있어 보이며, 당사자의 신뢰보호나 법적 안정성의 가치가 보훈급여금 등을 환수해야 할 공익적 필요보다 현저히 높다고 인정할 만한 특별한 사정이 있다고 보기 어려움. 따라서 위 사항을 종합적으로 고려했을 때, 반환의무의 면제 비대상으로 의결함

아. 청구인은 2023. 4. 11. 피청구인에게 본인을 급여금 과오급금 반환의무자로 변경해 줄 것을 서면으로 요청하였고, 이에 따라 피청구인은 2023. 4. 26. 청구인에게 이 사건 처분 및 급여금 과오급금(미납 과오급금 36,024,000원) 납부 안내를 하였다.

6. 이 사건 처분의 위법·부당 여부

가. 관계 법령의 내용

1) 「독립유공자예우에 관한 법률」(이하 ‘독립유공자법’이라 한다) 제4조 내지 제6조 및 같은 법 시행령 제3조, 제4조 등 관련 규정에 따르면, 이 법에 따른 예우를 받는 ‘독립유공자’는 ‘일제의 국권침탈 전후로부터 1945년 8월 14일까지 국내외에서 일제의 국권침탈을 반대하거나 독립운동을 위하여 일제에 항거하다가 그 반대나 항거로 인하여 순국한 자로서, 그 공로로 건국훈장·건국포장 또는 대통령 표창을 받은 자’인 ‘순국선열’과 ‘일제의 국권침탈 전후로부터 1945년 8월 14일까지 국내외에서 일제의 국권침탈을 반대하거나 독립운동을 위하여 일제에 항거한 사실이 있는 자로서, 그 공로로 건국훈장·건국포장 또는 대통령 표창을 받은 자’인 ‘애국지사’로 되어 있고, 독립유공자의 유족 또는 가족의 범위는 독립유공자의 배우자, 자녀, 손자녀, 며느리로서 1945년 8월 14일 이전에 구호적에 기재된 자로 되어 있으며, 독립유공자와 그 유족 또는 가족

으로서 법의 적용 대상자가 되려는 경우에는 등록신청서에 총리령으로 정하는 서류를 첨부하여 국가보훈부장관에게 신청을 하여야 하고, 국가보훈부장관은 등록신청을 받으면 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」 제74조의5에 따른 보훈심사위원회의 심의에 부쳐야 하지만, 가족관계기록사항에 관한 증명서 등 관련 증명 자료를 통하여 독립유공자와 그 유족 또는 가족으로서의 요건이 확인되는 경우에는 보훈심사위원회의 심의·의결을 거치지 아니할 수 있다.

2) 독립유공자법 제11조 및 제12조에 따르면, 보훈급여금은 보상금, 사망일시금 및 생활조정수당으로 구분되고, 보상금은 독립유공자와 그 유족 중 선순위자 1명에게 월액으로 지급하는데, 보상금을 받을 유족의 순위는 ① 배우자, ② 자녀, ③ 손자녀, ④ 며느리로서 1945년 8월 14일 이전에 구호적에 기재된 자의 순위로 하도록 되어 있다.

3) 독립유공자법 제35조, 제36조, 제41조 및 같은 법 시행령 제40조에 따르면, 지방보훈청장은 이 법에 따라 보훈급여금을 받은 사람(상속인을 포함한다)이 ① 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 보훈급여금을 받았거나, ② 보훈급여금을 받은 후 그 보훈급여금을 받게 된 사유가 소급하여 소멸한 경우 또는 ③ 보훈급여금이 잘못 지급된 경우에는 그가 받은 보훈급여금을 환수하여야 하고, 보훈급여금을 반환할 자가 정하여진 기간까지 반환하지 아니하면 국세 체납처분의 예에 따라 징수할 수 있는데, 납부 의무자의 귀책사유가 있는 때에는 그가 받은 보훈급여금 등에 대통령령으로 정하는 이자를 붙여 환수하여야 하고, 상속인의 경우 상속으로 받은 재산의 한도에서 납부할 의무를 진다고 되어 있다.

4) 독립유공자법 제36조에 따르면, 국가보훈부장관은 이 법에 따라 보상을 받은 사

람이 보상을 받은 후 그 보상을 받게 된 사유가 소급하여 소멸한 경우 그 보상받은 원인이 그에게 책임이 없는 사유로 인한 것이면 제35조에도 불구하고 그가 받은 보훈급여금등을 환수하지 아니하고 면제할 수 있다고 되어 있다.

나. 판단

1) 먼저, 선순위유족 2의 자부인 청구인이 독립유공자법 제35조제1항이 규정한 ‘(보훈급여금 등의 수급자의) 상속인’에 해당하는지를 선결적으로 살펴본다.

침익적 행정처분은 상대방의 권익을 제한하거나 상대방에게 의무를 부과하는 것이므로 헌법상 요구되는 명확성의 원칙에 따라 그 근거가 되는 행정법규를 더욱 엄격하게 해석·적용해야 하고, 행정처분의 상대방에게 지나치게 불리한 방향으로 확대해석이나 유추해석을 해서는 아니된다(대법원 2016. 11. 25. 선고 2015두37815 판결 참조).

살피건대 청구인은 선순위유족 2의 자부로서 민법상 상속인의 지위에 있지 아니하고, 선순위유족 2의 사망 이전에 청구인의 배우자인 ○○○이 사망하여 청구인이 대습상속인의 지위를 취득하였다는 등의 특별한 사정도 확인되지 아니하며, 달리 청구인을 선순위유족 2가 지급받았던 급여금 수익과 상당인과관계가 인정되는 법률상 상속인으로 인정할 만한 자료도 확인되지 않는 점에 비추어 청구인을 독립유공자법 제35조제1항에 따른 상속인으로 볼 수 없음이 문언상 분명하다.

나아가 피청구인은 청구인이 선순위유족 2가 부담하던 보훈급여금 과오급금 반환의무를 청구인 스스로 부담하겠다는 의사표시를 하였으므로, 청구인이 독립유공자법 제35조제1항의 환급처분의 대상이 된다는 취지로 주장하고 있다. 그러나 청구인이 가사

피청구인에게 그러한 요청을 하였다고 하더라도, 피청구인이 선순위유족 2에게 부과한 보훈급여금 과오급금 반환의무는 독립유공자법 제35조제1항에 의하여 발생하는 공법상의 의무로서 민법상 채무인수 등에 관한 규정 내지 법리가 적용될 여지가 없는바, 위 의사표시만으로 청구인이 선순위유족 2의 반환의무를 승계하였다고 볼 수 없는 점 등을 고려하면, 피청구인이 청구인에게 한 급여금 과오급금 납부안내는 그 근거규정인 독립유공자법 제35조제1항을 잘못 해석·적용한 것으로 위법한 것이다.

2) 다음으로, 선순위유족 2가 받은 급여금 과오급금이 반환의무 면제 대상이 될 수 있는지에 대하여 살펴본다.

선순위유족 2는 2007년 4월부터 독립유공자 선순위유족으로 등록된 후 급여금을 지급받아 오다가 2020. 11. 27. 친생자관계부존재확인 판결(2020드단1502)이 선고되어 확정됨에 따라 고인의 친생자가 아니라는 사실이 확인되어 독립유공자유족 등록이 취소된 경우이므로 ‘예우를 받은 후 그 예우를 받게 된 사유가 소급하여 소멸한 경우’로 보아야 할 것이고, 독립유공자법 제36조에 따르면, ‘이 법에 따라 보상을 받은 사람이 보상을 받은 후 그 보상을 받게 된 사유가 소급하여 소멸한 경우 그 보상받은 원인이 그에게 책임이 없는 사유로 인한 것’이라면 보훈급여금을 환수하지 아니하고 면제할 수 있도록 규정하고 있는바, 이에 대하여 살펴본다.

행정행위를 한 처분청은 그 행위에 하자가 있는 경우에 별도의 법적 근거가 없더라도 스스로 이를 취소할 수 있으나, 그 행위가 국민에게 권리나 이익을 부여하는 이른바 수익적 행정행위인 때에는 그 행위를 취소하여야 할 공익상 필요와 그 취소로 인하여 당사자가 입을 기득권과 신뢰보호 및 법률생활 안정의 침해 등 불이익을 비교·교량

한 후 공익상 필요가 당사자의 기득권 침해 등 불이익을 정당화할 수 있을 만큼 강한 경우에 한하여 취소할 수 있고(대법원 1986. 2. 25. 선고 85누664 판결 참조), 수익적 행정행위에 존재하는 하자에 관하여 수익자에게 고의 또는 중과실의 귀책사유가 없는 한, 그 공익상 필요가 수익자가 입게 될 불이익보다 중요하거나 크다고 함부로 단정할 수는 없다(대법원 2014. 4. 10. 선고 2011두31697 판결 참조).

살피건대 위 인정사실에 따르면, 고인의 친자녀였던 선순위유족 1은 2001. 7. 2. 부산지방법보훈청장에게 독립유공자유족 등록신청을 하여 선순위 유족으로 등록된 후 2007. 3. 26. 사망 시까지 급여금을 지급받은 것으로 확인되고, 이후 선순위유족 1이 사망하자 부산지방법보훈청장이 2007. 4. 10. 직권으로 선순위유족 2를 선순위유족으로 등록한 후 급여금을 지급한 것일 뿐, 위 독립유공자유족 등록신청 및 신상변동신고 과정에서 선순위유족 2의 고의 또는 중과실의 귀책 사항이 확인되지 않는 점, 보훈심사위원회는 선순위유족 2가 고인의 호적에 입적될 당시 성년이었고, 선순위유족으로 등록된 후에도 고인의 외손자에게 급여금의 일부를 송금한 사실을 근거로 고의성이 있다고 판단하였으나, 부산지방법보훈청장이 직권으로 선순위유족 2를 고인의 선순위유족으로 등록한 이상 위 사실만으로 선순위유족 2에게 등록과 관련한 의사가 있었다거나 고의성이 있었다고 단정하기는 어려운 점, 설령 독립유공자 선순위유족 등록 과정 등에서 선순위유족 2에게 일부 책임이 인정된다고 하더라도 이 사건 처분으로 인하여 선순위유족 2의 상속인의 배우자인 청구인이 입게 될 경제적 불이익이 크고, 생활 안정에도 중대한 침해가 예상되므로 이 사건 처분을 해야 할 공익상 필요가 청구인이 입게 될 불이익을 정당화할 수 있을 만큼 강한 경우로 보기는 어려운 점 등을 종합적으로 고려할 때, 이는 보상받은 원인이 선순위유족 2에게 책임이 없는 사유에 해당하여 반환의무면제 사유에 해당한다.

3) 따라서 이러한 점을 종합적으로 고려하면, 선순위유족 2의 상속인이 아닌 청구인을 대상으로 한 피청구인의 보훈급여금 과오급금 납부 안내 및 이 사건 처분은 위법·부당하다.

7. 결 론

그렇다면 청구인의 주장을 인정할 수 있으므로 청구인의 청구를 받아들여기로 하여 주문과 같이 재결한다.

2024. 1. 9.

증 앙 행 정 심 판 위 원 회

