

서울 행정 법 원

제 1 1 부

판 결

사 건 2022구합63379 노령연금에대한분할연금액결정처분 취소청구의 소
원 고 A
피 고 국민연금공단
변 론 종 결 2023. 6. 16.
판 결 선 고 2023. 9. 22.

주 문

1. 피고가 2022. 1. 14. 원고에 대하여 한 노령연금에 대한 분할연금액결정처분을 취소한다.
2. 소송비용은 피고가 부담한다.

청 구 취 지

주문과 같다.

이 유

1. 처분의 경위

가. 원고는 1900. 00. 00.생 남자로, 1984. 0. 0. B(1900. 00. 00.생)과 혼인을 하였다
가 20XX. x. x. 협의이혼을 하였다.

나. 원고는 1988. 1.경 국민연금 자격을 취득하여 2015. 4. 30. 국민연금법 제61조에
따라 조기노령연금의 수급권을 취득하였다. B는 2021. 12. 20. 노령연금 수급요건을 충
족하였고, 2021. 12. 9. 피고에게 국민연금법 제64조에 따라 분할연금의 지급을 청구하
였다.

다. 피고는 2022. 1. 14. 원고의 노령연금에 대한 분할연금 산정시 포함되는 혼인기
간을 1988. 1. 1.부터 2008. 7. 1.까지(247개월)로 보아, 연금분할 비율을 원고, B 각
50%로 정하여 B의 분할연금액을 434,660원으로 결정하였고, 원고의 노령연금액을 그
금액에서 위 분할연금액을 공제한 금액으로 결정한다는 통지(이하 '이 사건 처분'이라
한다)를 하였다.

[인정 근거] 다툼 없는 사실, 갑 제1 내지 3호증의 기재, 변론 전체의 취지

2. 이 사건 처분의 적법 여부

가. 원고의 주장

B는 2001. 1.경 원고의 거주지에서 일방적으로 가출한 뒤 협의이혼이 있었던 2008.
7. 1.까지 부부공동생활을 하는 등 원고와 실질적인 혼인관계를 유지하지 않았다. 따라
서 위 기간을 분할연금 산정 시 포함되는 혼인기간에 산입하여 B의 분할연금액을 결
정한 이 사건 처분은 위법하다.

나. 관련 법령

별지 기재와 같다.

다. 판단

1) 관련 규정 및 법리

가) 항고소송에서 행정처분의 적법 여부는 특별한 사정이 없는 한 행정처분 당시를 기준으로 판단하여야 한다. 여기서 행정처분의 위법 여부를 판단하는 기준 시점에 관하여 판결 시가 아니라 처분 시라고 하는 의미는 행정처분이 있을 때의 법령과 사실상태를 기준으로 하여 위법 여부를 판단하며 처분 후 법령의 개폐나 사실상태의 변동에 영향을 받지 않는다는 뜻이지 처분 당시 존재하였던 자료나 행정청에 제출되었던 자료만으로 위법 여부를 판단한다는 의미는 아니다. 그러므로 처분 당시의 사실상태 등에 관한 증명은 사실심 변론종결 당시까지 할 수 있고, 법원은 행정처분 당시 행정청이 알고 있었던 자료뿐만 아니라 사실심 변론종결 당시까지 제출된 모든 자료를 종합하여 처분 당시 존재하였던 객관적 사실을 확정하고 그 사실에 기초하여 처분의 위법 여부를 판단할 수 있다(대법원 2017. 4. 7. 선고 2014두37122 판결 등 참조).

나) 국민연금법 제64조 제1항은 혼인기간이 5년 이상인 사람이 ① 배우자와 이혼하였을 것, ② 배우자였던 사람이 노령연금 수급권자일 것, ③ 60세가 되었을 것의 각 요건을 모두 갖추면 그 때부터 그가 생존하는 동안 배우자였던 사람의 퇴직연금 또는 조기퇴직연금을 분할한 일정한 금액의 연금(분할연금)을 받을 수 있고, 위 혼인기간에는 배우자의 가입기간 중의 혼인기간으로서 별거, 가출 등의 사유로 인하여 실질적인 혼인관계가 존재하지 아니하였던 기간을 제외한 기간을 말한다.'고 규정하고 있다. 한편, 국민연금법 시행령 제45조의2 제1항은 분할연금 산정에서 제외되는 혼인기간을 실종기간, 거주불명 등록기간을 열거하였고, 제2항은 제1항에도 불구하고 당사자 사이에 합의하거나 법원의 재판 등으로 인정된 기간이 있는 경우에는 그에 따른다고 규정하고 있다.

한편, 국민연금법 제64조 제4항은 혼인기간의 인정 기준 및 방법 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다고 규정하고 있고, 그 위임을 받은 국민연금법 시행령 제45조의2 제1, 2항은 위와 같이 혼인기간의 인정기준을 정하였으며, 제4항은 위 기간이 있는 경우 그 내용을 공단에 신고하는 절차 및 방법에 관한 세부사항은 보건복지부령에 다시 위임하고 있다. 나아가 구 국민연금법 시행규칙(2022. 1. 27. 보건복지부령 제858호로 개정되기 이전의 보건복지부령, 이하 '구 국민연금법 시행규칙'이라 한다) 제22조 제2항은 분할연금지급청구서의 제출시 첨부할 서류를 규정하고 있고, 제3항은 실질적인 혼인관계가 존재하지 아니하였던 기간을 신고하는 경우 첨부할 서류에 관하여 규정하면서, 그 서류 중 하나로 "이혼 당사자 간의 합의서 사본, 법원의 재판서 사본 등 실질적인 혼인관계가 존재하지 아니하였던 기간을 증명할 수 있는 서류"를 포함시키고 있다.

다) 피고는 국민연금법 및 같은 법 시행령, 시행규칙에 따라 피고에게는 실질적 혼인관계 부존재 사유를 구체적으로 판단할 수 있는 실질적 심사권이 없어 제출된 서류만을 기준으로 처분을 할 수밖에 없고, 따라서 "이혼 당사자 간의 합의서 사본, 법원의 재판서 사본 등 실질적인 혼인관계가 존재하지 아니하였던 기간을 증명할 수 있는 서류"가 제출되지 아니한 채 이루어진 처분은 적법하고 당사자는 위 처분을 다툴 수 없다는 취지로 주장한다. 그러나 이러한 피고의 주장은 받아들이기 어렵고, 분할연금 승인처분을 쟁송의 대상으로 하는 구체적인 소송절차에서 당사자는 실질적인 혼인관계의 부존재 기간을 주장·증명하여 분할연금 승인처분을 다툴 수 있으며, 법원도 분할연금 승인에 관한 혼인인정기간을 증거관계에 따라 확정할 수 있다고 봄이 타당하다. 그 이유는 다음과 같다.

① 먼저 국민연금법 제64조는 분할연금 산정과 관련한 '실체적 요건' 중 하나로 '실질적 혼인관계가 존재하지 아니하였던 기간을 제외'하도록 정하고 있을 뿐이다. 따라서 법률의 문언만 보면, 이러한 실질적 혼인관계가 부존재하였던 기간에 대하여 처분청이 어떠한 판단을 내리든 법원은 이 기준에 따라 처분청의 판단이 옳은지 여부에 관하여 판단할 수 있다는 점에는 의문의 여지가 없다.

② 나아가 국민연금법 제64조 제4항은 '혼인기간의 인정 기준 및 방법' 등에 관하여 필요한 사항을 대통령령에 위임하고 있다. 그 위임에 따른 국민연금법 시행령 제45조의2 제2항은 '당사자가 합의한 기간'이 있거나 '법원의 재판 등에 의하여 실질적 혼인관계가 존재하지 아니하였던 것으로 인정된 기간'이 있으면 이를 기준으로 판단하면 된다는 취지의 규정을 두고 있다. 그런데 위 시행령 규정을 법원의 사법심사 권한과 범위를 제한적으로 기속하는 규정으로 확장하여 새길 수는 없다. 모법의 규정 문언·취지·체계에 비추어 위와 같은 제한적 기속 규정으로 볼 근거도 없을뿐더러 위 시행령 규정은 행정청의 판단 및 업무의 편의를 위해 두게 된 행정청의 혼인기간 인정에 관한 일응의 판단 및 해석기준일 뿐 형식적 심사권을 부여하여 행정청을 면책시키고 법원의 사법심사 범위와 기준을 제한하기 위한 규정으로 볼 수는 없다.

구체적으로 보면, 먼저 위 시행령 제45조의2 제2항 제1호는 '당사자가 합의한 기간'을 일응의 판단기준으로 설정하고 있는데, 이러한 당사자의 합의에 행정청이 전적으로 기속된다고 볼 수는 없고 위 규정조차도 행정청에 형식적 심사권을 부여하는 규정으로 새길 수는 없다. 예컨대 명백하게 주민등록상 동거기간이나 이혼판결문에 제시된 기간 반하는 내용으로 당사자가 합의를 해 온 경우(예컨대 기망이나 착오에 의하여 그러한 합의를 하는 경우도 상정 가능하다)에 위 규정만을 이유로 그 합의 내용에 기

속되어 행정청이 판단하면 족하다고 볼 수는 없는 것이다. 이러한 경우 행정청 역시 실체 관계에 대한 조사를 해야 함이 마땅하고, 행정청이 이에 대한 실체적 판단을 그르쳐 잘못된 처분을 한 경우, 이에 불만이 있는 당사자는 이에 관한 행정소송을 제기할 수 있고, 법원이 그 실체관계에 전면적으로 사법심사를 할 수 있음은 당연한 것이다. 이러한 경우 행정법원이 처분청의 처분이 적법하다고 판단할 수는 없다는 것에는 많은 설명을 요하지 아니한다. 따라서 위 제1호조차도 당연히 형식적 심사권을 전제한 조항으로 새길 수는 없다.

나아가 국민의 재판청구권 보장이라는 측면에서 볼 때 위 시행령 제45조의2 제2항 제2호 역시 이와 궤를 같이하여 새김이 마땅하다. 위 제2호에서 말하는 '법원의 재판 등'이 반드시 '사실상 혼인관계 존부 확인의 소' 등의 형태로 실질적 혼인관계가 부존재한다는 "법원의 민사적 판단"으로 한정하려는 취지로 볼 수는 없다. 즉, 당사자 사이에 합의서를 첨부함이 없이 행정청에 제반 자료를 제출하여 실질적 혼인관계가 부존재하는 기간을 인정해달라는 취지로 신청을 한 경우, 행정청이 재판서가 첨부되어 있지 않다는 이유로(또는 아직 미확정된 1심판결만 제출되었음을 이유로) 거부처분을 한다면, 당사자는 그 거부처분을 다투면서 행정소송을 제기할 수 있고, 이때 행정청은 당사자가 자료를 제출하지 않았다는 주장을 처분사유로 제시할 수는 있지만 당사자가 재판에서 실체관계를 증명하는 증거를 제출하여 혼인기간을 증명한 경우에까지 위 조항을 근거로 하여 그 거부처분의 위법성이 면책되는 근거로 제시할 수는 없다. 이러한 행정소송에 따라 당사자가 승소확정판결을 받는 경우 당사자는 그 확정판결을 제시하여 재처분을 받을 수 있게 되는데, 위 시행령 규정을 이러한 권리구제의 통로를 제한하는 규정으로 제한적으로 새기는 것은 타당하지 않기 때문이다. 즉 당사자가 그 선택

에 따라 이혼상대방을 상대로 확인의 소를 제기하여 그 판결서를 지참하여 분할연금액 결정을 받을 수 있음은 당연하지만, 위 시행령 규정의 사정범위를 이를 넘어서 실제관계에 부합하지 않는 행정청의 거부처분까지 적법하게 만들어주기 위한 규정으로 새길 수는 없다. 이러한 관점에서 보면, 오히려 위 '법원의 재판 등'에는 행정청의 처분을 다룬 행정소송판결문도 당연히 포함된다고 해석함이 타당하다.

③ 따라서 위 시행령보다 하위규정인 국민연금법 시행규칙 관련 규정도 위와 같은 해석론을 당연히 전제한 후 그와 궤를 같이 하여 새김이 타당하다.

심지어 구 국민연금법 시행규칙 제22조 제3항 단서는 분할연금의 지급이 청구된 후에 실질적인 혼인관계가 존재하지 아니하였던 기간이 별도로 결정된 경우에는 그 별도결정일로부터 30일 이내에 서류를 제출하면 된다고 규정하고 있다. 이는 당사자가 별도의 판결문 없이 행정청에 대하여 분할연금액결정을 신청하고 신청인이 원하는 대로 처분이 이루어지지 않은 경우까지 해당될 수 있는 규정이다. 이 경우 그 거부처분을 다투어 승소확정판결을 받으면, 그 시점이 별도결정일이 되어서 재차 분할연금액결정을 신청하는 데 어떠한 지장이 있다고 할 수 없다. 따라서 구 국민연금법 시행규칙 역시 행정청의 처분을 다투는 당사자의 재판청구권까지 제한하거나 법원의 심사범위 및 판단기준을 제한하는 규정으로 볼 수는 없다.

만일 이와 달리 피고가 형식적 심사권만 가지고 있고 그에 따라 당사자가 행정소송으로 그 처분의 위법성은 다툴 수 없는 취지로 해석한다면, 국민연금법 제64조 제4항은 '혼인기간의 인정 기준 및 방법'을, 같은 법 시행령 제45조의2 제4항은 '신고의 절차와 방법'을 보건복지부령에 위임하였음에도, 위 시행규칙이 실질적인 혼인관계가 존재하지 아니하였던 기간의 실제적 판단에 관한 사법심사의 범위와 척도를 제한한 셈

이 되므로, 위와 같은 시행규칙 규정은 법률 및 시행령의 위임범위를 일탈한 것으로 볼 여지가 있게 된다.

④ 게다가 피고는 처분의 당사자가 '사실상 혼인관계 존부 확인의 소' 등의 형태로 실질적 혼인관계가 부존재한다는 법원의 판단을 받아야 한다고 주장하나, 위와 같은 소송의 형태는 과거의 법률관계에 대한 확인을 구하는 소송이거나 가사소송법 제2조에서 규정한 형태의 소송이 아니어서 본안 판단이 이루어질지 여부가 불분명하다는 문제가 있다(이와 관련한 실무 관행이 확립된 것으로 보기도 어렵다). 피고 주장처럼 해석할 경우, 어려운 소송형태를 국민들이 알아서 찾아서 선택해야 하고, 그 선택과 관련한 위험과 비용을 모두 당사자들에게 떠넘기는 것이 되므로, 이 점에서 보더라도 국민의 재판청구권이 부당하게 제한될 여지가 생기게 된다.

2) 구체적 판단

갑 제4 내지 13호증의 각 기재 및 변론 전체의 취지에 의하여 인정되는 다음과 같은 사정을 종합하면, 적어도 주민등록표초본에 따라 원고와 거주기간이 달라진 2001. 2. 24.부터 협의이혼이 이루어진 시점인 2008. 7. 1.까지 원고와 B 사이에 객관적으로 부부공동생활이라고 인정할 만한 혼인관계의 실체가 존재하였음을 인정하기에 부족하고, 달리 이를 인정할 증거가 없다. 따라서 이와 달리 2001. 2. 24.부터 2008. 7. 1.까지의 기간을 분할연금 산정시 혼인인정기간에 포함한 이 사건 처분은 위법하다.

가) 원고 아들인 C는 이 법원에 "중학교 졸업을 앞두고 있던 2001. 1. 어머니는 제가 보는 앞에서 집안 살림도구들을 챙겨 집을 나갔다, 그 이후로 어머니는 다시는 돌아오지 않았고 연락 또한 하지 않았다."라는 취지의 진술서를 제출하였고, 원고의 형제자매들 역시 위와 동일하게 B가 2001. 1.경 원고 집을 나갔다는 취지의 진술서를 제

출하였다.

나) 원고, B과 아들 C는 2000. 10. 2. "인천 000"에 전입하였다. 그 뒤 원고와 아들 C는 2001. 4. 30. "인천 000"에, 2008. 9. 10. "인천 ***"에 전입한 뒤 그곳에서 계속 함께 거주하다가 2017. 9. 11. 아들 C가 부천시로 이사를 가게 되어 세대가 달라지게 되었다. 반면 B는 2001. 2. 24.부터 2008년경까지 경기도 용인, 광주, 여주, 양평, 이천 등에 전입신고를 하는 등, 줄곧 인천에서 거주하고 있던 원고와 거주지를 달리하였다.

다) 달리 B가 원고와 생활비를 나눠 부담하거나, 가사를 분담하는 등 혼인관계의 실체가 존재하였다고 볼 만한 사정을 전혀 발견할 수 없다.

3. 결론

그렇다면 원고의 청구는 이유 있으므로 이를 인용하기로 하여, 주문과 같이 판결한다.

별지

관 련 법 령

▣ 국민연금법

제64조(분할연금 수급권자 등)

- ① 혼인 기간(배우자의 가입기간 중의 혼인 기간으로서 별거, 가출 등의 사유로 인하여 실질적인 혼인관계가 존재하지 아니하였던 기간을 제외한 기간을 말한다. 이하 같다)이 5년 이상인 자가 다음 각 호의 요건을 모두 갖추면 그때부터 그가 생존하는 동안 배우자였던 자의 노령연금을 분할한 일정한 금액의 연금(이하 “분할연금”이라 한다)을 받을 수 있다.
 1. 배우자와 이혼하였을 것
 2. 배우자였던 사람이 노령연금 수급권자일 것
 3. 60세가 되었을 것
- ② 제1항에 따른 분할연금액은 배우자였던 자의 노령연금액(부양가족연금액은 제외한다) 중 혼인 기간에 해당하는 연금액을 균등하게 나눈 금액으로 한다.
- ③ 제1항에 따른 분할연금은 제1항 각 호의 요건을 모두 갖추게 된 때부터 5년 이내에 청구하여야 한다.
- ④ 제1항에 따른 혼인 기간의 인정 기준 및 방법 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

▣ 국민연금법 시행령

제45조의2(분할연금 산정에서 제외되는 혼인 기간)

- ① 법 제64조제1항에 따른 혼인 기간을 산정할 때 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기간은 혼인 기간에서 제외한다.
 1. 「민법」 제27조제1항에 따른 실종기간
 2. 「주민등록법」 제20조제6항에 따라 거주불명으로 등록된 기간
- ② 제1항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기간이 있는 경우에는 그에 따른다.
 1. 이혼 당사자 간에 실질적인 혼인관계가 존재하지 아니하였던 것으로 합의한 기간
 2. 법원의 재판 등에 의하여 실질적인 혼인관계가 존재하지 아니하였던 것으로 인정된 기간
- ③ 법 제61조에 따른 노령연금 수급권자 또는 법 제64조제1항에 따른 분할연금 수급권자는 제1항 및 제2항에 따른 기간이 있는 경우 그 내용을 공단에 신고하여야 한다.
- ④ 제3항에 따른 신고의 절차 및 방법에 관한 세부사항은 보건복지부령으로 정한다.

▣ 구 국민연금법 시행규칙(2022. 1. 27. 보건복지부령 제858호로 개정되기 이전의 보건복지부령)

제22조(연금급여의 지급 청구 등)

- ② 법 제64조 또는 제64조의3에 따라 분할연금을 받으려는 자는 별지 제15호서식의 분할연금 지급(선)청구서에 다음 각 호의 서류를 첨부하여 공단에 제출하여야 한다.
1. 주민등록증 등 청구인의 신분증 사본 1부(주민등록증 등 신분증을 제시함으로써 갈음할 수 있다)
 2. 분할연금 수급권자(신청자)의 신분증 사본 1부(대리인이 청구하는 경우에만 해당한다)
 3. 혼인관계증명서에 대한 상세증명서(주민등록번호를 포함한다) 1부
- ③ 영 제45조의2제3항에 따라 법 제61조에 따른 노령연금 수급권자 또는 법 제64조제1항에 따른 분할연금 수급권자가 영 제45조의2제1항 또는 제2항의 기간(이하 “실질적인 혼인관계가 존재하지 아니하였던 기간”이라 한다)을 신고하는 때에는 별지 제15호의2서식의 혼인기간·연금 분할 비율 신고서에 다음 각 호의 서류를 첨부하여 공단에 제출하여야 한다. 다만, 제2항에 따른 분할연金の 지급이 청구된 후에 실질적인 혼인관계가 존재하지 아니하였던 기간이 별도로 결정된 경우에는 그 별도결정일부터 30일 이내에 한 번만 제출할 수 있다.
1. 주민등록증 등 신고인의 신분증 사본 1부(주민등록증 등 신분증을 제시함으로써 갈음할 수 있다)
 2. 대리인이 신고하는 경우에는 주민등록증 등 대리인의 신분증 사본 1부(주민등록증 등 신분증을 제시함으로써 갈음할 수 있다)
 3. 이혼 당사자 간의 합의서 사본, 법원의 재판서 사본 등 실질적인 혼인관계가 존재하지 아니하였던 기간을 증명할 수 있는 서류 1부(공단이 「전자정부법」 제36조제2항에 따른 행정정보의 공동이용을 통하여 확인할 수 있는 경우에는 그 확인으로 제출을 갈음할 수 있다)
- ④ 법 제64조의2에 따라 별도로 결정된 연금의 분할 비율을 신고할 때에는 별지 제15호의2서식의 혼인기간·연금 분할 비율 신고서에 다음 각 호의 서류를 첨부하여 공단에 제출하여야 한다. 다만, 제2항에 따른 분할연金の 지급이 청구된 후에 분할 비율이 별도로 결정된 경우에는 그 별도결정일부터 30일 이내에 한 번만 제출할 수 있다.
1. 주민등록증 등 신고인의 신분증 사본 1부(주민등록증 등 신분증을 제시함으로써 갈음할 수 있다)
 2. 대리인이 신고하는 경우에는 주민등록증 등 대리인의 신분증 사본 1부(주민등록증 등 신분증을 제시함으로써 갈음할 수 있다)
 3. 분할 비율이 별도로 결정되었음을 증명할 수 있는 합의서 사본 또는 재판서 사본 1부 . 끝.