



제418회 국회 (정기회)
제9차 보건복지위원회

국민연금법 일부개정법률안

검 토 보 고

■ 박수민의원 대표발의(의안번호 제3974호)

2024. 11.

보 건 복 지 위 원 회

수석전문위원 이지민

목 차

I . 개요	1
II . 주요 내용별 검토	3
1. 헌법불합치결정 취지를 반영한 분할연금 관련 부칙 (법률 제15267호) 적용례 개정	3
가. 개정안의 내용	3
나. 법률 제15267호 부칙 제2조에 대한 헌법불합치결정(2019헌가29)	5
다. 검토의견	8
라. 관계 기관 의견	11

I. 개요

1. 박수민의원 대표발의안(의안번호 제3974호)

가. 제안경위

(1) 제 안 자 : 박수민의원 등 10인

(2) 제 안 일 : 2024. 9. 12.

(3) 회 부 일 : 2024. 9. 13.

나. 제안이유 및 주요내용

분할연금제도는 노령연금 수급권자의 노령연금을 이혼한 배우자 사이에 청산·분배하는 것으로, 구법은 분할연금제도 수급 요건이 되는 혼인 기간을 ‘법률혼’ 기간으로 하였으나 2016. 12. 19. 2015헌바182 결정에 따라 2018년 6월 20일부터 시행된 신법에서는 그 기간을 ‘사실혼’ 기준으로 변경하였음. 이는 별거나 가출 등으로 실질적인 혼인관계가 존재하지 아니하여 연금 형성에 기여가 없는 이혼배우자에게까지 법률혼 기간을 기준으로 분할연금 수급권을 인정하는 것이 불합리하기 때문임.

그런데 해당 조문 개정 시 ‘법률 시행 후 최초로 분할연금 지급 사유가 발생한 경우’부터 적용하는 것으로 개정법률의 적용 대상을 규정하였는데, 최근 헌법재판소는 이러한 규정이 평등원칙을 위반한 위헌으로 보았음.

구체적으로, ‘실질적인 혼인관계가 해소되어 분할연금의 기초가 되는 노령연금 수급권 형성에 아무런 기여가 없는 경우에는 노령연금 분할을 청구할 전제를 갖추지 못한 것으로 볼 수 있다는 점에서 분할연금 지급 사유 발생 시점이 신법 조항 시행일 전인 경우와 후인 경우 사이에 아무런 차이가 없으므로, 분할연금 지급 사유 발생시점이 신법 조항 시행일 전·후인지와 같은 우연한 사정을 기준으로 달리 취급하는 것은 합리적인 이유를 찾기 어렵다’고 판시하였음.

이에 종전 헌법불합치 결정일(2016년 12월 29일)부터 신법 조항 시행일 전일(2018년 6월 19일)까지의 기간에 분할연금 지급사유가 발생한 경우로서 2018년 6월 20일 이후 발생한 분할연금 수급권에 대해서도 신법을 적용하도록 하여 위헌적인 요소를 해소하려는 것임(법률 제15267호 국민연금법 일부개정법률 부칙 제2조제2항 신설).

II. 주요 내용별 검토

1. 헌법불합치결정 취지를 반영한 분할연금 관련 부칙(법률 제15267호) 적용례 개정

가. 개정안의 내용

- 개정안은 분할연금 수급권 판단 시 별거·가출 등으로 실질적인 혼인관계가 존재하지 아니하였던 기간을 일률적으로 혼인 기간에 포함시키는 것이 노령연금 수급권자의 재산권을 침해하여 헌법에 합치되지 아니한다는 헌법불합치결정(2015헌바182. 이하 “중전 헌법불합치결정”이라 한다)에 따라 개정된 법률 제15267호 「국민연금법」의 개정규정(2018년 6월 20일 시행)을 ‘이 법 시행 후 최초로 분할연금 지급 사유가 발생한 경우’부터 적용하도록 규정한 같은 법 부칙 제2조가 평등원칙에 위반된다는 헌법불합치결정(2019헌가29)의 취지를 고려하여, 중전 헌법불합치결정일(2016년 12월 29일) 이후 개정규정 시행 전날(2018년 6월 19일)까지 분할연금 지급 사유가 발생한 경우에도 개정규정이 적용되도록 하려는 것임(안 법률 제15267호 국민연금법 일부개정법률 부칙 제2조).

현 행	개 정 안
법률 제15267호 국민연금법 일부개정법률 부칙 제2조(분할연금 수급권자 등에 관한 적용례) (생략)	법률 제15267호 국민연금법 일부개정법률 부칙 제2조(분할연금 수급권자 등에 관한 적용례) ① (현행 제목 외의 부분과 같음)

<u><신 설></u>	② 제1항에도 불구하고 제64조제1항 및 제4항의 개정규정은 2016년 12월 29일부터 2018년 6월 19일까지의 기간에 지급사유가 발생한 경우로서 2018년 6월 20일 이후 발생한 분할연금 지급권(소송에 따라 분할연금 지급권 변경에 관한 처분이 확정된 지급권은 제외한다)에 대해서도 적용한다. 이 경우 지급된 급여의 환수에 대해서는 제57조 및 제57조의2의 규정을 적용한다.
※ 시행일: 공포한 날	

나. 법률 제15267호 부칙 제2조에 대한 헌법불합치결정 (2019헌가29)

- 2016년 12월 29일 헌법재판소는 별거·가출 등의 사유로 실질적인 혼인관계가 존재하지 않는 이혼배우자에 대한 분할연금 수급권을 인정한 법률 제11143호 「국민연금법」 제64조제1항¹⁾은 노령연금 수급권자의 재산권을 침해하여 헌법에 합치되지 아니한다고 결정하였음(2015헌바182. 이하 “중전 헌법불합치결정”이라 한다).
- 이에 따라 국회는 분할연금 수급권 판단 시 실질적인 혼인관계 여부를 고려하도록 「국민연금법」을 개정하였고, 이는 법률 제15267호로 공포되어 2018년 6월 20일부터 시행되었음.
- 그런데 동 개정법률 부칙 제2조²⁾에서 ‘이 법 시행 후 최초로 분할연금 지급 사유가 발생한 경우’부터 신법 조항을 적용하도록 하여 ‘중전 헌법불합치결정일 이후 신법 조항 시행일 전날까지 분할연금 지급 사유가 발생한 경우’에는 구법 조항을 적용받게 되었음.
- 이와 관련하여 2024년 5월 헌법재판소는 실질적인 혼인관계가 해소되어 분할연금의 기초가 되는 노령연금 수급권의 형성에 아무런 기여가 없는 경우에는 노령연금의 분할을 청구할 전제를 갖추지 못한 것으로 볼 수 있다는 점에서 분할연금 지급 사유 발생 시점

1) 법률 제11143호 「국민연금법」 제64조(분할연금 수급권자 등) ① 혼인 기간(배우자의 가입기간 중의 혼인 기간만 해당한다. 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) 법률 제15267호 「국민연금법」 부칙 제1조(시행일) 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다. 제2조(분할연금 수급권자 등에 관한 적용례) 제64조제1항 및 제4항의 개정규정은 이 법 시행 후 최초로 분할연금 지급 사유가 발생한 경우부터 적용한다.

이 신법 조항 시행일 전인 경우와 이후인 경우 사이에 아무런 차이가 없으므로,

이혼 시기, 배우자였던 사람의 노령연금 수급권 취득 시기, 분할연금 수급권자의 연령 등이 신법 조항 시행일 전·후인지와 같은 우연한 사정을 기준으로 혼인 기간의 산정 방식을 달리하는 것은 합리적인 이유를 찾기 어려우므로 평등원칙에 위반되어 헌법에 합치되지 아니한다고 결정하였음(2024. 5. 30. 선고, 2019헌가29).

- 이에 헌법재판소는 법률 제15267호 부칙 제2조의 적용 중지를 명하면서, 종전 헌법불합치결정일부터 신법 조항 시행일 전날까지 분할연금 지급 사유가 발생한 경우에도 신법 조항을 적용할 수 있도록 하는 개선입법이 2025년 12월 31일까지 이루어져야 할 필요가 있다고 결정하였음.

< 2019헌가29 결정요지 >

【판시사항】

- 가. 헌법불합치결정에 따라 실질적인 혼인관계가 존재하지 아니한 기간을 제외하고 분할연금을 산정하도록 개정된 국민연금법 조항을 개정법 시행 후 최초로 분할연금 지급사유가 발생한 경우부터 적용하도록 하는 국민연금법 부칙 제2조(이하 ‘심판대상조항’이라 한다)가 평등원칙에 위반되는지 여부(적극)
- 나. 헌법불합치결정을 하면서 적용중지를 명한 사례

【결정요지】

- 가. 헌법재판소는 2016. 12. 19. 별거나 가출 등으로 실질적인 혼인관계가 존재하지 아니하여 연금 형성에 기여가 없는 이혼배우자에 대해서까지 법률혼 기간을 기준으로 분할연금 수급권을 인정하는 구 국민연금법 제64조제1항이 노령연금 수급권자의 재산권을 침해하므로 헌법에 합치되지 아니한다고 결정하였다(헌재 2015헌바182).

심판대상조항은 국민연금법 제64조제1항 및 제4항의 개정규정을 신법 조항 시행

후 최초로 분할연금 지급 사유가 발생한 경우부터 적용하도록 규정하고 있는바, 실질적인 혼인관계가 해소되어 분할연금의 기초가 되는 노령연금 수급권 형성에 아무런 기여가 없는 경우에는 노령연금 분할을 청구할 전제를 갖추지 못한 것으로 볼 수 있다는 점에서 분할연금 지급 사유 발생 시점이 신법 조항 시행일 전인 경우와 후인 경우 사이에 아무런 차이가 없으므로, 분할연금 지급 사유 발생 시점이 신법 조항 시행일 전·후인지와 같은 우연한 사정을 기준으로 달리 취급하는 것은 합리적인 이유를 찾기 어렵다.

신법 조항의 소급 적용은 분할연금 수급권자에 대한 소급입법에 따른 재산권 침해로 이어질 여지도 있으나 소급입법금지원칙이나 신뢰보호원칙의 측면에서 보더라도 종전 헌법불합치결정 이후 신법 조항 시행일 전에 분할연금 지급 사유가 발생한 경우 신법 조항 시행일 이후에 이행기가 도래하는 분할연금 수급권까지 신법 조항을 적용하지 않도록 한 것은 차별을 정당화 할 합리적인 이유가 있는 것으로 보기 어렵고, 종전 헌법불합치결정의 취지에도 어긋난다. 따라서 심판대상조항은 평등원칙에 위반된다.

- 나. 심판대상조항의 위헌성은 신법 조항 시행 후 분할연금 지급 사유가 발생한 경우에 신법 조항을 적용하는 것에 있는 것이 아니라, 종전 헌법불합치결정일 이후에 분할연금 지급 사유가 발생한 경우 신법 조항 시행일 이후에 이행기가 도래하는 분할연금 수급권에 대하여도 신법 조항을 적용하지 않은 것이 평등원칙에 위반된다는 데 있다.

입법자는 종전 헌법불합치결정일부터 신법 조항 시행 전일까지 분할연금 지급 사유가 발생하였고 연금액 변경처분 등이 확정되지 않은 사람들에 대하여 적어도 이 결정일 현재 아직 이행기가 도래하지 아니한 분할연금 수급권에 대해서는 신법 조항의 적용 범위에 포함시켜 위헌적인 상태를 제거할 의무가 있고, 구체적으로 신법 조항 시행일 이후 이행기가 도래하는 분할연금 중 어느 범위까지 신법 조항을 적용할 것인지는 입법자가 분할연금 수급권자의 신뢰 보호나 법적 안정성을 고려하여 정할 필요가 있다. 그러므로 심판대상조항에 대하여 2025. 12. 31.을 시한으로 입법자가 개정할 때까지 적용 중지를 명하는 헌법불합치결정을 한다.

다. 검토의견

□ 개정안은 종전 헌법불합치결정일(2016년 12월 29일)부터 개정규정 시행 전날(2018년 6월 19일)까지의 기간에 분할연금 지급 사유가 발생한 경우로서 2018년 6월 20일 이후 발생한 분할연금 수급권(소송에 따라 분할연금 지급권 변경에 관한 처분이 확정된 수급권은 제외한다)에 대해서도 개정규정을 적용하도록 하면서,

지급된 급여의 환수에 대해서는 제57조 및 제57조의2의 규정을 적용하도록 하려는 것임.

□ 개정안이 종전 헌법불합치결정일 이후 개정규정 시행 전일까지 분할연금 지급 사유가 발생하였더라도 신법 조항의 적용을 배제하고자 하는 ‘소송에 따라 분할연금 지급권 변경에 관한 처분이 확정된 수급권’의 범위와 이미 지급된 분할연금 급여의 환수에 관한 규정은 헌법재판소가 판시한 아래의 사항을 중심으로 심도 있게 검토할 필요가 있을 것으로 보임.

□ (연금액 변경처분의 확정) 개정안은 종전 헌법불합치결정일 이후 개정규정 시행 전일까지 분할연금 지급 사유가 발생한 경우로서 개정규정 시행일 이후 발생한 분할연금 수급권에 대하여도 신법 조항을 적용하되, ‘소송에 따라 분할연금 지급권 변경에 관한 처분이 확정된 수급권’은 신법 조항의 적용 대상에서 배제되도록 정하고 있는데,

판결에 의하여 확정된 경우 외에 「행정소송법」 제20조³⁾에 따른

3) 「행정소송법」 제20조(제소기간) ①취소소송은 처분등이 있음을 안 날부터 90일 이내에 제기하여야 한다. 다만, 제18조제1항 단서에 규정한 경우와 그 밖에 행정심판청구를 할 수 있는 경우 또는 행정청이 행정심판청구를 할 수 있다고 잘못 알린 경우에 행정심판청구가 있는 때의 기간은 재결서의 정본을 송달받

제소기간이 도과한 경우에도 행정청의 처분은 확정되므로, 이를 반영하여 명확히 규정할 필요가 있는 것으로 보임.

- 이와 관련하여 헌법재판소는 「헌법재판소법」 제47조제2항⁴⁾ 및 행정행위의 불가쟁력 등에 비추어 국민연금공단의 연금분할에 따른 연금액 변경처분 등이 이미 제소기간을 도과하였거나 판결에 의하여 확정된 경우에는 이 결정(2019헌가29)을 근거로 연금액 변경처분 등의 효력을 다룰 수 없다고 판시하였음.

□ (이미 지급된 분할연금 급여 환수) 개정안은 이미 지급된 분할연금 급여의 환수 및 독촉·채납처분 등에 관하여 「국민연금법」 제57조 및 제57조의2⁵⁾를 적용하도록 규정하고 있음.

은 날부터 기산한다.

②취소소송은 처분등이 있는 날부터 1년(第1項 但書의 경우는 裁決이 있는 날부터 1年)을 경과하면 이를 제기하지 못한다. 다만, 정당한 사유가 있는 때에는 그러하지 아니하다.

③제1항의 규정에 의한 기간은 불변기간으로 한다.

- 4) 「헌법재판소법」 제47조(위헌결정의 효력) ② 위헌으로 결정된 법률 또는 법률의 조항은 그 결정이 있는 날부터 효력을 상실한다.

- 5) 「국민연금법」 제57조(급여의 환수) ① 공단은 급여를 받은 사람이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 금액(이하 “환수금”이라 한다)을 환수하여야 한다. 다만, 공단은 환수금이 대통령령으로 정하는 금액 미만인 경우에는 환수하지 아니한다.

1. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 급여를 받은 경우

2. 제121조의 신고 의무자가 같은 조에 따른 신고 사항을 공단에 신고하지 아니하거나 늦게 신고하여 급여를 잘못 지급 받은 경우

3. 가입자 또는 가입자였던 자가 제15조에 따라 사망한 것으로 추정되어 유족연금 등의 급여가 지급된 후 해당 가입자 또는 가입자였던 자의 생존이 확인된 경우

4. 그 밖의 사유로 급여가 잘못 지급된 경우

② 공단은 제1항제1호 및 제2호의 경우에는 대통령령으로 정하는 이자를 가산하여 환수한다. 다만, 납부 의무자의 귀책사유가 없는 경우에는 이자를 가산하지 아니한다.

③ 공단은 환수금의 납부 의무자가 납부 기한까지 환수금을 내지 아니하면 제97조제1항 및 제2항을 준용하여 연체금을 징수하며, 이 경우 “건강보험공단”은 “공단”으로, “연금보험료”는 “환수금”으로 본다. 다만, 천재지변이나 그 밖에 대통령령으로 정하는 부득이한 사유가 있는 경우에는 연체금을 징수하지 아니할 수 있다.

④ 환수금 및 제3항에 따른 연체금(이하 “환수금등”이라 한다)의 납부 의무자에게 다른 급여의 수급권이 있거나 과오납금 등 반환받을 금액이 있으면 공단은 이를 환수금등에 충당할 수 있다.

제57조의2(환수금등의 고지, 독촉 및 채납처분 등) ① 공단은 제57조에 따라 환수금등을 징수하려면 기한을 정하여 환수금등의 금액 및 납부 기한 등을 적은 문서로써 납입의 고지를 하여야 한다. 이 경우 납입의 고지는 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 전자문서로 할 수 있으며, 그 도달에 관하여는 제88조의2제3항을 준용한다.

② 공단은 제1항에 따른 고지를 받은 자가 그 기한까지 환수금등을 내지 아니하면 기한을 정하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 독촉하여야 한다.

③ 공단은 제2항에 따른 독촉을 받은 자가 그 기한까지 환수금등을 내지 아니하면 보건복지부장관의 승인을 받아 국세 채납처분의 예에 따라 이를 징수할 수 있다. 이 경우 채납처분과 관련하여서는 제95조제6항·제7항을 준용하고, “건강보험공단”은 “공단”으로 본다.

□ 그런데, 헌법재판소는 종전 헌법불합치결정일부터 신법 조항 시행 전일까지 분할연금 지급 사유가 발생하였고, 연금액 변경처분 등이 소송 제기 등의 사유로 확정되지 않은 사람들에게 대하여 적어도 2019헌가29 결정일(2024년 5월 30일) 현재 아직 이행기가 도래하지 아니한 분할연금 수급권⁶⁾에 대해서는 신법 조항의 적용범위에 포함시켜 위헌적인 상태를 제거하여야 한다고 하면서도,

2019헌가29 결정일(2024년 5월 30일) 현재 기준으로 이행기에 도달하여 이미 분할연금이 지급된 경우 그 내용을 변경하는 것은 소급입법에 의한 분할연금 수급권자의 재산권 침해의 문제 등을 초래할 소지가 있다고 판시하였음.

□ 이와 관련하여 헌법재판소는 분할연금 수급권자에게 이미 지급된 분할연금에 대한 환수처분을 제한하는 방식 등으로 노령연금 수급권자와 분할연금 수급권자의 이해관계를 적절하게 조화시켜야 할 필요성을 지적하였으므로, 이미 지급된 분할연금 급여의 환수에 대하여는 분할연금 수급권자의 재산권에 대한 침해나 법적 안정성 등을 고려하여 신중한 검토가 필요한 것으로 보임.

□ 참고로, 개정안과 같이 종전 헌법불합치결정일(2016년 12월 29일) 이후 개정규정 시행 전날(2018년 6월 19일)까지 분할연금 지급 사유가 발생한 경우에도 신법 조항을 적용하도록 함으로써 위헌성을 해소하려는 취지에서 박희승의원이 대표발의한 「국민연금법 일부개정법률안」(의안번호 제1817호)이 우리 위원회에 계류 중임.

6) 국민연금공단에 따르면, 종전 헌법불합치결정일부터 신법 조항 시행 전일까지 분할연금 지급 사유가 발생하였고, 2019헌가29 결정일(2024년 5월 30일) 현재 연금액 변경처분 등이 소송 제기 등의 사유로 확정되지 않았으며, 아직 이행기가 도래하지 아니한 분할연금 수급권자는 총 2명임.

라. 관계 기관 의견

- (보건복지부) 헌법재판소의 헌법불합치결정(2019헌가29)에 따라 2025년 12월 31일까지 법률 제15267호 부칙 제2조를 개정할 필요가 있으나, 그 결정 취지를 고려하여 어느 시점의 분할연금 급여분부터 개정규정을 적용할지를 명확히 할 필요가 있다는 입장임.

문 의 처

02)6788-5510