

보 도 자 료

지방의회의원에 대한 퇴직연금의 지급을 정지하는 공무원연금법 조항에 관한 위헌소원 사건

[2019헌바161 구 공무원연금법 제47조 제1항 제2호 등 위헌확인]

[선 고]

헌법재판소는 2022년 1월 27일 재판관 6:3의 의견으로, 지방의회의원에 대한 퇴직연금의 지급을 정지하는 구 공무원연금법 제47조 제1항 제2호 중 ‘지방의회의원’에 관한 부분 및 공무원연금법 부칙(2015. 6. 22. 법률 제13387호) 제12조 제1항 단서 중 ‘제47조 제1항 제2호의 지방의회의원’에 관한 부분, 공무원연금법 제50조 제1항 제2호 중 ‘지방의회의원’에 관한 부분이 헌법에 합치되지 아니한다는 결정을 선고하였다. [\[헌법불합치\]](#)

이에 대하여 위 조항이 재산권을 침해하지 아니한다는 재판관 유남석, 재판관 이선애, 재판관 이미선의 반대의견이 있다.



2022. 1. 27.

헌법재판소 공보관실

□ 사건개요

- 청구인들은 공무원연금법상 퇴직연금수급자이면서 2014. 6. 전국동시지방선거에서 당선된 지방의회의원들이다.
- 공무원연금공단은 2016. 2.경부터 그 무렵 개정·시행된 구 공무원연금법 제47조 제1항 제2호, 같은 법 부칙 제12조 제1항 단서에 따라 청구인들에게 퇴직연금을 지급하지 아니하였다. 위 각 조항은 퇴직연금수급자가 선출직 공무원에 취임한 경우 그 재직기간 중 퇴직연금 전부의 지급을 정지하는 규정을 신설하면서, 위 법 시행 전에 급여사유가 발생한 사람에 대해서도 이를 적용하는 것으로 정하고 있었다.
- 청구인들은 공무원연금공단을 상대로 연금청구의 소를 제기하였고 위 소송계속 중 위 법률조항이 청구인들의 재산권, 평등권 등을 침해한다고 주장하면서 위헌 법률심판제청신청을 하였으나 기각되었다. 청구인들은 2019. 5. 14. 이 사건 헌법소원심판을 청구하였다.

□ 심판대상

- 이 사건 심판대상은 구 공무원연금법(2015. 6. 22. 법률 제13387호로 개정되고, 2018. 3. 20. 법률 제15523호로 전부개정되기 전의 것, 이하 연혁에 상관없이 ‘공무원연금법’을 ‘법’이라 한다) 제47조 제1항 제2호 중 ‘지방의회의원’에 관한 부분 및 공무원연금법 부칙(2015. 6. 22. 법률 제13387호) 제12조 제1항 단서 중 ‘제47조 제1항 제2호의 지방의회의원’에 관한 부분(이하 ‘이 사건 구법 조항’이라 한다)이 헌법에 위반되는지 여부이다.
- 한편 국회는 법을 2018. 3. 20. 법률 제15523호로 전부개정하였는바, 개정 전 법 제47조 제1항 제2호는 개정 법 제50조 제1항 제2호로 조문위치가 변경되고 일부 문구가 수정되었을 뿐 실질적 내용에는 변함이 없이 현재에 이르고 있다. 따라서 개정 법 제50조 제1항 제2호는 그 위헌여부에 관하여 개정 전 법 제47조 제1항 제2호와 결론을 같이할 것이 명백하므로 공무원연금법(2018. 3. 20. 법률 제15523호로 전부개정된 것) 제50조 제1항 제2호 중 ‘지방의회의원’에 관한 부분(이하 ‘이 사건 현행법 조항’이라 한다)도 이 사건 심판대상에 포함시키기로 한다.

[심판대상조항]

구 공무원연금법(2015. 6. 22. 법률 제13387호로 개정되고, 2018. 3. 20. 법률 제15523호로 전부개정되기 전의 것)

제47조(퇴직연금 또는 조기퇴직연금의 지급정지) ① 퇴직연금 또는 조기퇴직연금의 수급자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그 재직기간 중 해당 연금 전부의 지급을 정지한다. 다만, 제3호부터 제5호까지에 해당하는 경우로서 근로소득금액이 전년도 공무원 전체의 기준소득월액 평균액의 100분의 160 미만인 경우에는 그러하지 아니하다.

2. 선거에 의한 선출직 공무원에 취임한 경우


공무원연금법 부칙(2015. 6. 22. 법률 제13387호)

제12조(급여지급에 관한 경과조치) ① 이 법 시행 전에 지급사유가 발생한 급여의 지급은 종전의 규정에 따른다. 다만, 제47조의 개정규정 및 부칙 제5조는 이 법 시행 전에 급여의 사유가 발생한 사람에 대하여도 적용한다.

공무원연금법(2018. 3. 20. 법률 제15523호로 전부개정된 것)

제50조(퇴직연금 또는 조기퇴직연금의 지급정지) ① 퇴직연금 또는 조기퇴직연금의 수급자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그 재직기간 중 해당 연금 전부의 지급을 정지한다. 다만, 제3호부터 제5호까지의 어느 하나에 해당하는 경우로서 근로소득금액이 전년도 공무원 전체의 기준소득월액 평균액의 160퍼센트 미만인 경우에는 그러하지 아니하다.

2. 선거에 의한 선출직 공무원에 취임한 경우

 결정주문

1. 구 공무원연금법(2015. 6. 22. 법률 제13387호로 개정되고, 2018. 3. 20. 법률 제15523호로 전부개정되기 전의 것) 제47조 제1항 제2호 중 ‘지방의회의원’에 관한 부분 및 공무원연금법 부칙(2015. 6. 22. 법률 제13387호) 제12조 제1항 단서 중 ‘제47조 제1항 제2호의 지방의회의원’에 관한 부분은 헌법에 합치되지 아니한다.

법원 기타 국가기관 및 지방자치단체는 위 법률조항의 적용을 중지하여야 한다.

2. 공무원연금법(2018. 3. 20. 법률 제15523호로 전부개정된 것) 제50조 제1항 제2호 중 ‘지방의회의원’에 관한 부분은 헌법에 합치되지 아니한다.

위 법률조항은 2023. 6. 30.을 시한으로 개정될 때까지 계속 적용된다.

□ 이유의 요지

● 과잉금지원칙 위반 여부

- 이 사건 구법 조항은 악화된 연금재정을 개선하여 공무원연금제도의 건실한 유지·존속을 도모하고 연금과 보수의 이중수혜를 방지하기 위한 것으로 입법목적의 정당성과 수단의 적합성이 인정된다.
- 퇴직공무원의 적정한 생계 보장이라는 공무원연금제도의 취지에 비추어, 연금 지급을 정지하기 위해서는 ‘연금을 대체할 만한 소득’이 전제되어야 한다. 지방의회 의원이 받는 의정비 중 의정활동비는 의정활동 경비 보전을 위한 것이므로, 연금을 대체할 만한 소득이 있는지 여부는 월정수당을 기준으로 판단하여야 한다.
- 퇴직연금수급자인 지방의회의원 중 약 4분의 3에 해당하는 의원이 퇴직연금보다 적은 액수의 월정수당을 받고, 2020년 기준 월정수당이 정지된 연금월액보다 100만 원 이상 적은 지방의회의원도 상당 수 있다. 월정수당은 지방자치단체에 따라 편차가 크고 안정성이 낮다.
- 이 사건 구법 조항과 같이 소득 수준을 고려하지 않으면 재취업 유인을 제공하지 못하여 정책목적 달성에 실패할 가능성도 크다. 다른 나라의 경우 연금과 보수 중 일부를 감액하는 방식으로 선출직에 취임하여 보수를 받는 것이 생활보장에 더 유리하도록 제도를 설계하고 있다.
- 따라서 기본권을 덜 제한하면서 입법목적은 달성할 수 있는 다양한 방법이 있으므로 이 사건 구법 조항은 침해의 최소성 요건을 충족하지 못하고, 법익의 균형성도 충족하지 못한다.
- 이 사건 구법 조항은 과잉금지원칙에 위배되어 청구인들의 재산권을 침해하므로 헌법에 위반된다.

● 헌법불합치결정(구법조항 적용중지, 현행법조항 계속적용)

- 다만, 이 사건 구법 조항의 위헌성은 연금지급정지제도 자체에 있다기보다는 선출직 공무원으로서 받게 되는 보수가 연금에 미치지 못하는 경우에도 연금 전액의 지급을 정지하는 것에 있고, 위헌성 제거 방식에 대하여는 입법자에게 재량이

있다. 따라서 이 사건 구법 조항에 대해서는 적용을 중지하는 헌법불합치결정을 한다.

- 이 사건 현행법 조항은 구법조항과 같은 문제가 있어 법질서의 정합성과 소송경제를 고려하여 함께 위헌을 선언할 필요가 있다. 그러나 이 사건 현행법 조항에 대하여 단순위헌결정을 하여 효력을 상실시킬 경우 법적 공백으로 선출직 공무원에 대한 연금정지의 근거규정이 사라지게 되는 불합리한 결과가 발생하므로 헌법불합치 결정을 선고하되 개선입법이 이루어질 때까지 계속적용을 명한다. 입법자는 가능한 빠른 시일 내에 늦어도 2023. 6. 30.까지 개선입법을 이행하여야 한다.

□ 반대의견(재판관 유남석, 재판관 이선애, 재판관 이미선)

1. 심판대상조항이 과잉금지원칙에 반하여 재산권을 침해하는지 여부

- 심판대상조항은 누적되어온 연금재정의 악화를 개선하여 공무원연금제도의 건실한 유지·존속을 도모하기 위한 것으로 그 입법목적이 정당하다. 지방의회의원에 대한 퇴직연금 지급을 정지하게 되면, 그만큼 연금지출이 감소하여 공무원연금재정의 안정과 적자 해소에 기여할 수 있으므로, 수단의 적합성도 인정된다.

- 공무원연금제도는 공무원을 대상으로 퇴직 또는 사망과 공무로 인한 부상·질병·폐질에 대하여 적절한 급여를 실시함으로써 공무원 및 그 유족의 생활안정과 복리향상에 기여하는 데에 목적이 있는 것으로서, 위의 사유와 같은 사회적 위험이 발생한 때에 국가의 책임 아래 보험기술을 통하여 공무원의 구제를 도모하는 사회보험제도의 일종이다.

- 지방의회의원인 청구인들은 공무원으로 근무한 후 2015년 12월 말까지 공무원연금법 소정의 퇴직연금을 수령해 왔고, 지방자치법에 따른 구의원 또는 시의원, 도의원 등 지방의회의원으로 당선됨으로써 다시 소득활동을 계속하게 되었으므로 실질이 '퇴직'한 것으로 볼 수 없다. 또한 청구인들이 지방의회의원으로 재직하면서 받게 되는 보수는 퇴직연금을 대체하기에 충분하므로, 연금을 통해 보호할 필요성이 있는 '사회적 위험'이 발생한 자라고 볼 수 없다.

- 퇴직연금수급자가 공무원이 되는 경우 보수를 받게 되는데, 이 때 국민의 세금으로 현직공무원으로서의 보수와 퇴직공무원으로서의 연금이라는 이중

수혜를 받는 것을 방지하기 위해, 공무원연금법은 퇴직연금수급자가 다시 공무원이 된 경우 그 기간 동안 연금 지급을 정지하도록 하고 있다. 지방의회의원들도 재차 공무원관계를 설정하여 다시 보수를 받게 된 자들이라는 점에서 다른 일반 공무원과 차이가 없고, 퇴직공무원과 그 유족의 생활안정이라는 연금제도의 목적에 비추어 보더라도 연금을 통해 생활을 보호할 필요성이 있는 자로 보기 어렵다는 점에서도 특별히 이들에 대해서만 연금 지급을 정지하지 않고 계속해야 할 이유를 찾기 어렵다.

- 심판대상조항에서 연금액 전부에 대해 지급정지하도록 한 것은 ‘소득정도에 따른 연금 지급의 필요성’ 외에 ‘국가 등의 부담으로 보수와 연금을 동시에 지급받는 것은 그 액수와 관계없이 그 자체가 이중수혜’라는 점이 고려된 것이므로, ‘공무원이 아닌 다른 근로활동을 통하여 급여를 받게 된 경우’와는 차이가 있다. 따라서 연금수급자가 ‘재차 공무원관계를 설정하여 다시 국가 등의 부담으로 보수를 받게 된 경우’에는 반드시 구체적 소득수준이나 기여율을 고려하여 지급정지되는 연금액을 결정해야 한다고 보기 어렵다. 헌법재판소는 이미 ‘퇴직공무원이 사립학교교직원으로 재임용된 경우 연금 전액의 지급을 정지’하도록 한 조항에 대하여, 비록 소득과 연계된 지급정지나 1/2 범위에서의 지급정지와 같은 제한규정을 두지 않았으나, ‘퇴직공무원이 사립학교기관에 재직함으로써 보수 기타 급료를 받고 사립학교교직원연금법의 적용을 받음과 동시에 법상의 퇴직연금까지 지급받으면 국가의 부담으로 중복하여 수혜를 받는 것이 된다’는 이유로 합헌결정을 한 바 있다(헌재 2000. 6. 29. 98헌바106 참조).

- 위와 같은 점들을 종합하면, 심판대상조항은 침해 최소성 원칙에 반한다고 보기 어렵다.

○ 지방의회의원은 심판대상조항으로 인하여 그 임기 동안 퇴직연금을 지급받지 못하게 되었으나, 매월 지방자치단체로부터 보수를 지급받으므로 경제적 불이익이 크다고 보기 어렵다. 반면 심판대상조항은 누적되어온 연금재정의 악화를 개선하지 않으면 더 이상 공무원연금제도의 정상적인 운영과 존속 자체가 어렵다는 판단 하에 2015년 공무원연금개혁의 일환으로 두게 된 것이다. 이러한 입법배경과 국민적 요구, 개선의 불가피성을 고려할 때 심판대상조항이 달성하고자 하는 공익은 매우 중요하다. 따라서 심판대상조항이 법익 균형성

원칙에 위배된다고 볼 수 없다.

- 그렇다면, 심판대상조항은 과잉금지원칙에 반하여 청구인들의 재산권을 침해한다고 볼 수 없다.

2. 심판대상조항이 신뢰보호원칙에 반하여 재산권을 침해하는지 여부

- 심판대상조항 중 부칙 제12조는 퇴직연금수급자가 지방의회의원에 취임한 경우 그 재직기간 중 연금 전부의 지급을 정지하도록 한 법 제47조를 이 법 시행 전에 급여의 사유가 발생한 사람에 대하여도 적용하도록 하고 있는바, 이는 청구인들이 지니고 있는 기존의 법적 상태에 대한 신뢰를 법치국가적인 관점에서 헌법적으로 보호해 주어야 할 것인지의 문제를 불러오므로 신뢰보호원칙 위반 여부가 문제된다(헌재 2008. 2. 28. 2005헌마872등 참조).

사회환경이나 경제여건의 변화에 따른 필요성에 의하여 법률은 신축적으로 변할 수밖에 없고, 변경된 새로운 법질서와 기존의 법질서 사이에는 이해관계의 상충이 불가피하다. 따라서 국민이 가지는 모든 기대 내지 신뢰가 헌법상 권리로서 보호될 것은 아니고, 개정된 법규·제도의 존속에 대한 개인의 신뢰가 합리적이어서 권리로서 보호할 필요성이 인정되어야 한다(헌재 2002. 2. 28. 99헌바4 참조). 결국 신뢰보호원칙의 위반 여부는 한편으로는 침해받은 신뢰이익의 보호가치, 침해의 중한 정도, 신뢰침해의 방법 등과 다른 한편으로는 새 입법을 통해 실현코자 하는 공익목적에 종합적으로 비교형량하여 판단하여야 한다(헌재 1995. 10. 26. 94헌바12; 헌재 2008. 9. 25. 2007헌마233 참조).

- 퇴직연금수급권의 성격상 그 급여의 구체적인 내용은 불변적인 것이 아니라, 국가의 재정, 다음 세대의 부담 정도, 사회적 여건의 변화 등에 따라 변경될 수 있는 것이고, 공무원연금제도가 공무원신분보장의 본질적 요소라고 하더라도 ‘퇴직 후에 현 제도 그대로의 연금을 받는다’는 신뢰는 반드시 보호되어야 할 정도로 확고한 것이라 보기 어렵다(헌재 2005. 6. 30. 2004헌바42 참조).

- 연금의 내용은 그동안 재정 형편에 따라 무수한 변화를 겪어 왔고 지급정지 제도 역시 그러하다. 지방의회의원의 경우 2006. 1.부터 월정수당의 지급으로 총 받는 금액이 상향조정되는 등 의정비 체계의 개선으로 지방의회의원이 지급받는 의정비가 보수로서의 성격을 보다 강하게 가지게 되었고, 이러한

보수의 현실화로 과거의 법 상태에 대한 신뢰는 보호의 필요성이 적어졌다. 따라서 청구인들이 ‘지방의회의원에 취임할 당시의 연금제도가 그대로 유지되어 그 임기 동안 같은 액수의 퇴직연금을 계속 지급받을 수 있을 것’이라고 신뢰하였다 하더라도 이러한 신뢰는 보호가치가 크다고 보기 어렵다.

- 선출직 공무원에 대한 연금 지급정지제도는 심판대상조항에 의해 처음 도입된 것이 아니라, 공무원연금법 제정 후 몇 차례에 걸쳐 시행된 바 있다. 연혁을 살펴보면 공무원연금제도가 시행된 후 선출직 공무원에 대하여는 오히려 연금 지급이 계속되었던 기간보다 정지되었던 기간이 훨씬 더 길었음을 알 수 있으므로, ‘지방의회의원으로 재임하는 기간 동안 계속 연금을 지급받을 수 있을 것’이라는 청구인들의 신뢰는 그다지 확고한 법질서에 기반한 것이라고 보기 어렵다.

○ 반면 공무원연금은 제도 실시 후 약 60여 년이 경과하는 동안 사회경제적 환경의 변화로 그 내용이 크게 변화하였는바, 인구의 고령화와 연금수급자의 증가, 부담보다는 급여가 많은 불균형 수급구조 등이 겹치면서 수차례에 걸친 연금개혁에도 불구하고 재정은 악화되었다. 이러한 상황에서 심판대상조항으로 달성하고자 하는 공익은 공무원연금재정의 악화를 개선하여 공무원연금제도의 유지·존속을 도모하고자 하는 것으로, 이러한 공익은 매우 중대하다.

○ 이러한 점들을 종합하면, 심판대상조항은 신뢰보호원칙에 반하여 청구인들의 재산권을 침해한다고 볼 수 없다.

결정의 의의

○ 종래 이와 견해를 달리하여 이 사건 구법 조항이 헌법에 위반되지 아니한다고 판시한 헌법재판소 결정(헌재 2017. 7. 27. 2015헌마1052)은 이 결정 취지와 저촉되는 범위 안에서 이를 변경한다.

○ 이 사건은 지방의회의원으로서 받게 되는 보수가 연금에 미치지 못하는 경우에도 연금 전액의 지급을 정지하는 것이 재산권을 과도하게 제한하여 헌법에 위반된다고 한 결정이다.