

구 공무원연금법 제47조 제1항 제2호 등 위헌소원

[2022. 1. 27. 2019헌바161]

【판시사항】

1. 선출직 공무원으로서 받게 되는 보수가 기존의 연금에 미치지 못하는 경우에도 연금 전액의 지급을 정지하도록 정한 구 공무원연금법 제47조 제1항 제2호 중 ‘지방의회의원’에 관한 부분 및 공무원연금법 부칙 제12조 제1항 단서 중 ‘제47조 제1항 제2호의 지방의회의원’에 관한 부분(이하 ‘구법 조항’이라 한다)과 공무원연금법 제50조 제1항 제2호 중 ‘지방의회의원’에 관한 부분(이하 ‘현행법 조항’이라 하고, 구법 조항과 통칭하여 ‘심판대상조항’이라 한다)이 과잉금지 원칙에 위배되어 재산권을 침해하는지 여부(적극)

2. 헌법불합치결정을 하면서 구법 조항 적용 중지, 현행법 조항 계속 적용을 명한 사례

【결정요지】

1. 심판대상조항은 악화된 연금재정을 개선하여 공무원연금제도의 건실한 유지·존속을 도모하고 연금과 보수의 이중수혜를 방지하기 위한 것이다. 퇴직공무원의 적정한 생계 보장이라는 공무원연금제도의 취지에 비추어, 연금 지급을 정지하기 위해서는 ‘연금을 대체할 만한 소득’이 전제되어야 한다. 지방의회의원이 받는 의정비 중 의정활동비는 의정활동 경비 보전을 위한 것이므로, 연금을 대체할 만한 소득이 있는지 여부는 월정수당을 기준으로 판단하여야 하는데, 월정수당은 지방자치단체에 따라 편차가 크고 안정성이 낮음에도 불구하고 심판대상조항은 연금을 대체할 만한 적정한 소득이 있다고 할 수 없는 경우에도 일률적으로 연금전액의 지급을 정지하여 지급정지제도의 본질 및 취지와 어긋나는 결과를 초래한다. 심판대상조항과 같이 재취업소득액에 대한 고려 없이 퇴직연금 전액의 지급을 정지

할 경우 재취업 유인을 제공하지 못하여 정책목적 달성에 실패할 가능성이 크다. 연금과 보수 중 일부를 감액하는 방식으로 선출직에 취임하여 보수를 받는 것이 생활보장에 더 유리하도록 하는 등 기본권을 덜 제한하면서 입법목적 달성을 할 수 있는 다양한 방법이 있다.

따라서 심판대상조항은 과잉금지원칙에 위배되어 재산권을 침해한다.

2. 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 구법 조항에 대하여 헌법불합치결정을 선고하되 그 적용을 중지하고, 현행법 조항에 대하여는 헌법불합치 결정을 선고하되 2023. 6. 30.을 시한으로 개선입법이 이루어질 때까지 계속적용을 명한다.

재판관 유남석, 재판관 이선애, 재판관 이미선의 반대 의견

지방법회의원인 청구인들은 지방의회의원으로 당선됨으로써 다시 소득활동을 계속하게 되었으므로 실질이 ‘퇴직’한 것으로 볼 수 없고, 청구인들이 받는 보수는 퇴직연금을 대체하기에 충분하므로, 연금을 통해 보호할 필요성이 있는 ‘사회적 위험’이 발생한 자라고 볼 수 없다. 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. 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. 그렇다면, 심판대상조항은 과잉금지원칙에 반하여 재산권을 침해한다고 볼 수 없다.

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. 선출직 공무원에 대한 연금 지급정지제도는 심판대상조항에 의해 처음 도입된 것이 아니라 공무원연금법 제정 후 몇 차례에 걸쳐 시행된 바 있고, 오히려 연금 지급이 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 심판대상조항으로 달성하고자 하는 공익은 공무원연금재정의 악화를 개선하여 공무원연금제도의 유지·존속을 도모하고자 하는 것으로, 이러한 공익은 매우 중대하다. 심판대상조항은 신뢰보호원칙에 반하여 재산권을 침해한다고 볼 수 없다.

【심판대상조문】

구 공무원연금법(2015. 6. 22. 법률 제13387호로 개정되고, 2018. 3. 20. 법률 제15523호로 전부개정되기 전의 것) 제47조 제1항 제2호 중 ‘지방의회의원’에 관한 부분

공무원연금법 부칙(2015. 6. 22. 법률 제13387호) 제12조 제1항 단서 중 ‘제47조 제1항 제2호의 지방의회의원’에 관한 부분

공무원연금법(2018. 3. 20. 법률 제15523호로 전부개정된 것) 제50조 제1항 제2호 중 ‘지방의회의원’에 관한 부분

【참조조문】

공무원연금법(2018. 3. 20. 법률 제15523호로 전부개정된 것) 제50조 제1항 제1호, 제3호, 제4호, 제5호, 제3항

【참조판례】

1. 헌재 1994. 6. 30. 92헌가9, 판례집 6-1, 543, 550
헌재 1998. 12. 24. 96헌바73, 판례집 10-2, 856, 866
헌재 2002. 7. 18. 2000헌바57, 판례집 14-2, 1, 10, 13
헌재 2003. 9. 25. 2000헌바94등, 판례집 15-2상, 254, 266

- 헌재 2003. 9. 25. 2001헌마93등, 판례집 15-2상, 319, 352
2. 헌재 2018. 1. 25. 2017헌가7등, 판례집 30-1상, 1, 12

【당 사 자】

청 구 인 [별지] 청구인 명단과 같음

청구인들의 대리인 법무법인(유한) 산경담당변호사 전석진

당 해 사 건 서울행정법원 2018구합65576 연금청구

【주 문】

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.

【이 유】

1. 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 2018. 5. 25. 공무원연금공단을 상대로 연금청구의 소를 제기하였고(서울행정법원 2018구합65576호) 위 소송계속 중 위 법률조항이 청구인들

의 재산권, 평등권 등을 침해한다고 주장하면서 위헌법률심판제청신청을 하였으나, 2019. 4. 18. 기각되었다. 청구인들은 2019. 5. 14. 이 사건 헌법소원심판을 청구하였다.

2. 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 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(헌재 2021. 6. 24. 2018헌가2 참조). 심판대상조항 및 관련조항은 아래와 같다.

[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

[관련 조항]

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.

1. 이 법이나 군인연금법 또는 ‘사립학교교직원 연금법’을 적용받는 공무원·군인 또는 사립학교교직원으로 임용된 경우
 3. ‘공공기관의 운영에 관한 법률’ 제4조에 따른 공공기관 중 국가가 전액 출자·출연한 기관에 임직원으로 채용된 경우
 4. 지방공기업법 제2조에 따른 지방직영기업·지방공사 및 지방공단 중 지방자치단체가 전액 출자·출연한 기관에 임직원으로 채용된 경우
 5. ‘지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률’ 제2조제1항에 따른 기관 중 지방자치단체가 전액 출자·출연한 기관에 임직원으로 채용된 경우
- ③ 퇴직연금 또는 조기퇴직연금 수급자가 연금 외의 소득세법 제19조 제2항에 따른 사업소득금액 또는 같은 법 제20조 제2항에 따른 근로소득금액이 있고, 각 소득금액 또는 이를 합산한 소득금액의 월평균금액(이하 “소득월액”이라 한다)이 전년도 평균연금월액(퇴직연금액과 퇴직유족연금액을 합한 금액을 해당 수급자 수로 나눈 금액을 말한다)을 초

과한 경우에는 퇴직연금 또는 조기퇴직연금에서 다음 각 호의 구분에 따른 금액의 지급을 정지한다. 이 경우 지급정지액은 퇴직연금 또는 조기퇴직연금의 2분의 1을 초과할 수 없다.

1. 전년도 평균연금월액을 초과한 소득월액(이하 “초과소득월액”이라 한다)이 50만원 미만인 경우: 50만원 미만 초과소득월액의 30퍼센트
2. 초과소득월액이 50만원 이상 100만원 미만인 경우: 15만원 + 50만원 초과소득월액의 40퍼센트
3. 초과소득월액이 100만원 이상 150만원 미만인 경우: 35만원 + 100만원 초과소득월액의 50퍼센트
4. 초과소득월액이 150만원 이상 200만원 미만인 경우: 60만원 + 150만원 초과소득월액의 60퍼센트
5. 초과소득월액이 200만원 이상인 경우: 90만원 + 200만원 초과소득월액의 70퍼센트

3. 청구인들의 주장

가. 재산권 침해

(1) 퇴직연금 중 2분의 1에 해당하는 부분은 재산권적 성격이 강하여 입법형성의 폭이 좁고, 지방의회의원으로서 받는 보수를 이중수혜라고 볼 수 없다. 이 사건 구법 조항은 지방의회의원의 보수 수준 등을 고려하지 아니하고 퇴직연금 중 2분의 1을 초과하는 부분까지 그 지급을 정지하고 있어 재산권을 과도하게 제한한다.

(2) 청구인들의 후불임금에 해당하는 퇴직연금까지 그 지급을 정지하는 것은 재산권의 소급적 박탈이므로 헌법 제13조 제2항에 위반된다. 설령 이 사건 구법 조항이 진정소급입법에 해당하지 아니한다 하더라도 신뢰보호원칙에 위배된다.

나. 평등권 침해

이 사건 구법 조항은 법상 퇴직연금을 받는 지방의회의원을 법 제50조 제3호 내지 제5호에서 정한 기관 임직원 등 다른 연금수급자와 부당하게 차별하고 있다.

다. 기타 주장

이 사건 구법 조항은 직업선택의 자유를 침해하고, 공무원에 대한 연금지급을 연대보증한 국가의 계약상 의무 이행을 면제하고 있어 계약상 의무 이행 침해를 금지하는 법치주의원칙 등 헌법상 원리에 위배되며, 퇴직연금 중 2분

의 1을 초과하는 부분의 지급을 정지하는 것은 보상 없는 수용에 해당하여 헌법 제23조 제3항에 위배된다.

4. 판단

가. 공무원연금 지급정지제도

(1) 공무원연금 의의

공무원연금제도는 공무원을 대상으로 퇴직 또는 사망과 공무로 인한 부상·질병·폐질에 대하여 적절한 급여를 실시함으로써 공무원 및 그 유족의 생활안정과 복리향상에 기여하는 데에 그 목적이 있는 것으로서 위의 사유와 같은 사회적 위험이 발생한 때에 국가의 책임 아래 보험기술을 통하여 공무원의 구제를 도모하는 사회보험제도의 일종이다(헌재 2003. 9. 25. 2001헌마93등).

공무원연금이 지속가능하기 위해서는 무엇보다 연금재정의 장기적 건전성 확보가 중요하다. 수명연장에 따라 고령사회로 진입하면서 연금재정의 건전성 확보는 중요한 사회적 쟁점이 되고 있다. 다만 공무원연금 역시 개인 부담을 전제로 운영되는 사회보험이기 때문에 개인 분배의 몫이 수급할 수 있게 설계되어야 하고 노후 소득보장 기능을 다할 수 있어야 한다.

(2) 지급정지제도

(가) 의의와 유형

퇴직연금(조기퇴직연금 포함)의 수급자가 수급기간 동안 일정한 소득이 발생하는 경우 연금액의 전부 또는 일부의 지급을 정지하도록 하는 제도인데, 다음과 같은 두 가지 유형이 있다.

① 퇴직연금의 수급자가 공무원연금법, 군인연금법, 사립학교교직원 연금법의 적용을 받는 공무원, 군인, 사립학교교직원으로 임용된 경우(법 제50조 제1항 제1호), 선거에 의한 선출직 공무원에 취임한 경우(제2호), 국가나 지방자치단체가 전액 출자·출연한 기관에 임직원으로 채용된 자의 근로소득금액이 전년도 공무원 전체의 기준소득 월액 평균액의 160퍼센트 이상인 경우(제3호 내지 제5호)에는 연금 전부의 지급을 정지한다. 2015년까지는 법 제50조 제1항 제1호의 경우에만 연금 전부의 지급을 정지하도록 규정하였으나, 2016년부터 이 사건 구법 조항을 포함한 제2호 내지 제5호가 신설되었다. 연금 전부의 지급이 정지되는 면에서는 동일하나, 제3호부터는 소득 정도를 고려하고 있는 면에서 제1호, 제2호와 구별된다.

② 퇴직연금의 수급자가 연금 외의 사업소득 또는 근로소득이 있고, 각 소득금액 또는 이를 합산한 소득금액의 월평균금액이 전년도 평균연금월액을 초

과한 경우에는 초과액의 단계에 따라서 일정 비율로 퇴직연금의 지급을 정지한다(소득심사제). 이 경우 지급정지액은 퇴직연금의 2분의 1을 초과할 수 없다(법 제50조 제3항).

(나) 취지

이와 같은 지급정지제도는 퇴직공무원이 소득활동을 지속적으로 하여 생계 및 부양 필요성이 적은 경우에는 연금의 일부 또는 전부의 지급을 정지함으로써, 한정된 재원을 연금제도의 취지에 맞게 운영하고, 연금재정의 건전성과 안정성을 도모하기 위한 것이다. 위 ① 유형의 경우에는 연금수급자가 국가의 부담, 즉 세금으로 보수와 연금이라는 이중의 수혜를 받게 되므로 연금지급을 정지함으로써 이중수혜를 막고자 하는 데도 그 취지가 있다. 따라서 ① 유형의 경우에는 ② 유형과 같이 소득액과 연계한 연금의 지급정지나 지급정지액의 상한(연금의 2분의 1 초과금지) 등의 조건 없이 연금 전부의 지급정지를 규정하고 있다.

(3) 지방의회의원 보수체계

(가) 보수체계와 지급액

지방자치법 제40조, 같은 법 시행령 제33조 등을 종합할 때, 지방의회의원에 게 지급하는 의정비는 의정활동비, 여비, 월정수당으로 구성된다.

의정활동비는 의정자료를 수집하고 연구하거나 이를 위한 보조 활동에 사용되는 비용을 보전하기 위하여 매월 지급하는 경비를 말하고(지방자치법 제40조 제1항 제1호), 광역의회의원에게는 연 1,800만 원(월 150만 원), 기초의회의원에게는 연 1,320만 원(월 110만 원)이 일률적으로 지급된다. 의정활동비는 2003년 인상된 이래 현재까지 동결되어 있다.

여비는 공무원여행을 허가받고 실제로 여행을 다녀오는 의원에게 지급되는 경비로 의정비심의위원회가 결정한 금액을 지급기준으로 하고 있다.

월정수당은 지방의회의원의 직무활동에 대한 대가로 매월 지급되는 것으로 의정비심의위원회가 해당 지방자치단체의 주민 수, 재정능력, 지방공무원 보수 인상률, 지방의회의 의정활동 실적을 종합적으로 고려하여 결정하고 있다(지방자치법 시행령 제33조 제1항 제2호).

이 사건 구법 조항이 시행된 2016년 기준 전국 지방의회의원에 대한 월정수당을 보면, 매월 129.7만 원에서 370.8만 원 정도이고, 월 150만 원 이하의 월정수당을 지급받고 있는 지방의회가 9개, 200만 원 이하의 월정수당을 지급받고 있는 지방의회가 138개이다. 월 200만 원 이하의 월정수당이 지급되는 지방의회는 모두 기초의회이고, 퇴직연금수급자에 해당하는 지방의회의원 214명 중

174명(81.3%)이 기초의회의원이다.

그 후 지속적으로 월정수당이 증액되어 2020년 기준 월 150만 원 이하 월정수당이 지급되는 지방의회는 없고 월 150만 원 이상 160만 원 이하의 월정수당이 지급되는 의회가 6개, 월 200만 원 이하 월정수당이 지급되는 지방의회가 105개이다. 2016년과 마찬가지로 월 200만 원 이하의 월정수당이 지급되는 지방의회는 모두 기초의회이고, 퇴직연금수급자에 해당하는 지방의회의원 147명 중 108명(73%)이 기초의회의원이다.

(나) 재정절감 효과

2016년 지방의회의원에 대한 연금지급정지로 연간 약 68억 원의 연금재정이 절감되었으나, 2020년에는 약 47억 원의 재정이 절감되어 그 효과가 약 21억 원 감소하였다. 2016년 제7대 지방의회의원 중 지급정지 대상자가 214명이었던 반면, 제8대 지방의회의원 중 지급정지 대상자가 147명으로 67명(31.3%) 감소하였기 때문이다. 기초의회의원으로 좁혀서 보면 174명이던 지급정지 대상자가 108명으로 66명(38% 감소) 감소하였다. 거의 모든 재정절감 효과 감소분이 보수가 낮은 기초의회에서 발생하였다.

나. 제한되는 기본권

공무원연금법상의 각종 급여는 기본적으로 모두 사회보장적 급여로서의 성격을 가짐과 동시에 공로보상 내지 후불임금으로서의 성격도 함께 가진다(헌재 1998. 12. 24. 96헌바73; 헌재 2002. 7. 18. 2000헌바57 참조). 특히 공무원연금법상 퇴직연금수급권은 경제적 가치 있는 권리로서 헌법 제23조에 의하여 보장되는 재산권으로서의 성격을 가진다(헌재 1994. 6. 30. 92헌가9; 헌재 2002. 7. 18. 2000헌바57 참조).

청구인들은 퇴직공무원으로서 퇴직연금을 수령하여 오다가 2014년 지방의회의원선거에서 당선된 지방의회의원들인바, 이 사건 구법 조항으로 지방의회의원 임기 동안 퇴직연금을 받지 못하게 되었으므로, 이 조항으로 인하여 청구인들이 제한받게 되는 기본권은 재산권이다. 이하에서는 이와 같은 재산권 제한이 과잉금지원칙에 위배되는지 여부에 대해 살펴본다.

다. 과잉금지원칙 위반 여부

(1) 목적의 정당성 및 수단의 적합성

이 사건 구법 조항의 입법목적은 누적된 연금제정의 악화를 개선하여 공무원연금제도의 건실한 유지·존속을 도모하고, 퇴직연금수급자인 지방의회의원이 국민의 세금으로 연금과 보수라는 이중수혜를 받게 되는 것을 방지하기 위한 것이므로 그 정당성이 인정된다. 퇴직연금수급권자인 지방의회의원에 대

한 퇴직연금 지급을 정지하면, 그만큼 연금지출이 감소하여 위와 같은 입법목적에 기여할 수 있으므로 수단의 적합성도 인정된다.

(2) 침해의 최소성

(가) 공무원연금제도는 공무원이 퇴직한 후 생계 및 부양에 어려움이 없도록 적절한 소득을 보장하는 데 주된 취지가 있으므로, 연금을 정지하기 위해서는 연금을 대체할 만한 소득이 있을 것이 전제되어야 한다. 따라서 일정한 소득이 발생할 경우 생계 및 부양의 필요가 작아지거나 없어진다는 전제에 선 지급정지제도의 본질에 비추어 지급정지의 요건과 내용을 정할 때 소득의 유무뿐만 아니라 소득 수준에 대한 고려는 필수적이다(헌재 2003. 9. 25. 2000헌바94등 참조).

(나) 지방의회의원이 지급받는 의정비에는 의정활동비, 여비, 월정수당이 있는데, 지방의회의원이 받게 되는 보수가 이 사건 구법 조항에 의하여 지급정지되는 퇴직급여를 대체할 수 있는 적정 수준인지를 판단할 때에는 지방의회의원의 ‘생계유지 또는 생활보장을 위해 사용될 수 있는 급여’를 기준으로 판단하여야 한다.

공무여행의 실비변상을 위해 지급되는 여비를 보수로 볼 수 없음은 분명하다. 의정활동비는 의정 자료의 수집·연구와 이를 위한 보조 활동에 소요되는 경비 보전을 위하여 지급되는 것이므로, 지방의회의원이 받는 의정활동비를 퇴직연금을 대체할 소득에 포함시키는 것은 지방자치법의 취지에 위배된다. 지방자치법은 1988년 지방의회의원을 무보수인 명예직으로 규정하고 회기 중 일비와 여비만 지급하였고, 1994. 3.부터 매월 의정활동비를 지급하였는데 이는 비과세대상이고 그 이후에도 명예직 조항이 유지되다가, 2003년에 이르러서야 무보수 명예직 조항이 삭제되고 그 무렵 월정수당이 도입되었다. 이와 같은 입법연혁에 의하더라도 지방의회의원이 받는 의정활동비를 연금을 대체할 수 있는 보수나 소득으로 고려할 수는 없다. 따라서 지방의회의원이 지급받는 월정수당을 기준으로 연금을 대체할 만한 소득이 있는지 여부를 판단하여야 한다.

(다) 2016. 6. 기준 퇴직연금수급자인 지방의회의원 214명 중 172명(81.3%)이 퇴직연금보다 적은 액수의 월정수당을 받았고, 2020년 기준 퇴직연금수급자인 지방의회의원 147명 중 100명(68%)이 퇴직연금보다 적은 액수의 월정수당을 받고 있음에도 퇴직연금이 전액 정지되고 있다. 특히 군 소속 기초의회의원의 경우, 300만 원 안팎의 퇴직연금을 받다가 150만 원을 약간 상회하는 월

정수당을 받음에도 연금 전액이 정지되어, 2020년 기준 정지된 연금월액과 월정수당의 차액이 100만 원이 넘는 지방의회의원이 36명(24.4%)에 이른다. 월정수당은 의정비심의위원회가 지방자치단체의 주민 수, 재정 능력 등을 고려하여 결정하도록 하고 있어, 각 지방자치단체의 규모나 재정 상태에 따라 큰 편차가 있고, 그 내용이 수시로 변화될 수 있다는 점에서 안정성이 낮다. 따라서 이 사건 구법 조항은 지급정지되는 연금액이 보수액보다 커 연금 전액정지의 전제조건으로서 연금을 대체할 만한 적절한 소득이 있다고 할 수 없는 경우에도 일률적으로 연금전액의 지급을 정지하여, 지급정지제도의 본질 및 취지와 어긋나는 결과를 초래하고 있다.

(라) 지급정지제도는 재정건전성 확보를 위한 것임에도 이 사건 구법 조항과 같이 채취업 소득액에 대한 고려 없이 퇴직연금 전액의 지급을 정지할 경우 수급권자에게 채취업 유인을 제공하지 못하여 결과적으로 정책목적 달성에 실패할 가능성이 크다. 과거와 달리 기대여명이 증가하면서 연금의 중요성이 커지고 연금생활이 현저히 확대·연장된 점 등을 고려해 보면, 퇴직연금수급자의 소득활동 참여 유인 및 잠재력을 저해하지 않으면서도 장기적으로 실효적인 재정건전성을 확보할 수 있는 방식으로 연금정책이 설계되어야 한다. 실제로 이 사건 구법 조항은 월정수당이 퇴직연금보다 적은 경우에도 퇴직연금 전액의 지급을 정지하도록 정하고 있어 지급정지제도가 도입될 당시에는 연간 68억 원 정도의 재정절감효과가 있었는데, 제도를 시행한 뒤 처음 실시된 지방선거 이후에는 다른 선출직 공무원과 달리 유독 퇴직연금수급대상자인 지방의회의원 수만 67명(그 중 66명이 월정수당이 적은 기초의회의원임) 감소하여, 연간 47억 원 정도의 재정절감 효과만 발생하였다(연간 21억 원가량 감소).

이와 달리 지방의회의원으로 선출된 퇴직연금수급자에 대하여 보수수준과 연계하여 연금의 일부만 감액하거나 적어도 연금과 보수의 합계액이 취임 전 퇴직연금보다 적지 않은 액수로 유지할 경우, 연금 전부의 지급을 정지하는 경우보다 퇴직연금수급자의 지방의회 진출이 많아질 수 있고, 연금지급이 감액되는 지방의회의원 수가 늘어나는 만큼 재정절감 효과가 더 커질 수 있다. 독일이나 미국, 일본 등 다른 나라의 경우 이 사건 구법 조항처럼 퇴직연금보다 적은 액수의 보수를 받음에도 퇴직연금 전액의 지급을 정지하는 예는 찾아볼 수 없고, 대부분 중첩되는 액수의 범위 내에서 연금과 보수 중 일부를 공제하거나 연금과 보수의 구체적 액수를 고려해 일부를 감액하는 방식으로 선출직에 취임하여 보수를 받는 것이 생활보장에 더 유리하도록 지급정지제도를 설

계하고 있다. 국가의 부담이 발생하는 연금과 보수 이중수혜라는 법적 상태는 연금과 보수 중 적은 부분을 지급하지 아니하거나 다른 항목에서 공제하는 것으로 전부 해소되므로, 보수 수준을 고려하지 않은 퇴직연금 전액의 지급정지가 정당화된다고 볼 수는 없다.

(마) 따라서 청구인들의 기본권을 덜 제한하면서 지급정지제도의 목적을 달성할 수 있는 다양한 방법이 있으므로, 이 사건 구법 조항은 침해의 최소성 요건을 충족하지 못한다.

(3) 법익의 균형성

사회적 위험이 증가하고 있는 현대사회에서 국민의 세금을 재원으로 한 연금과 보수 수령의 이중수혜를 막고 이를 통해 연금재정의 건전성을 확보하는 것이 중요한 공익인 것은 분명하다. 그러나 이와 같은 공익을 실현하기 위한 것이라 하더라도 특정집단의 특별한 희생을 강요하여서는 안 되고 이는 그 대상이 공직자라 하더라도 마찬가지다. 따라서 공직에서 퇴직한 후 퇴직연금을 받는 공무원이 선출직 공무원으로 취임하여 새로 얻게 되는 보수가 기존의 연금에 미치지 못하는 액수임에도 연금 전액의 지급을 정지하여, 공직을 수행하지 않는 경우보다 공직을 수행하는 경우에 오히려 생활보장에 불이익이 발생하도록 하는 것은, 이를 통해 달성하려는 공익이 이 사건 구법 조항으로 발생하는 재산권 침해를 정당화할 정도에 이른다고 보이지 않는다.

이 사건 구법 조항은 추구하는 공익과 침해되는 사익 사이에 비례관계를 갖추고 있다고 할 수 없으므로 법익의 균형성 요건을 충족하지 못한다.

(4) 소결론

이 사건 구법 조항은 헌법 제37조 제2항에 반하여 국민의 재산권을 침해하므로 헌법에 위반된다.

라. 기타 주장에 대한 판단

(1) 청구인들은 이 사건 구법 조항이 재산권을 소급적으로 박탈하고 있다거나 신뢰보호원칙을 위반하고 있다고 주장한다. 그런데 위에서 본 바와 같이 이 사건 구법 조항이 과잉금지원칙에 위반되어 재산권을 침해하고 있다고 판단한 이상, 이 주장에 대해서는 더 나아가 판단하지 않는다.

(2) 또한 청구인들은 이 사건 구법 조항이 평등권, 직업선택의 자유 등을 침해하고 있다거나 보상 없는 수용에 해당한다고 주장한다. 그러나 이러한 주장들은 그 내용상 재산권 침해 주장과 다르거나 이 사건 구법 조항의 내용과 관련이 없는 주장이므로 이에 대해 별도로 판단하지 않는다.

마. 헌법불합치결정과 적용중지

앞서 본 바와 같이 이 사건 구법 조항은 과잉금지원칙에 위반되어 원칙적으로 위헌결정을 하여야 할 것이지만, 위와 같은 위헌성은 연금지급정지제도 자체에 있다기보다 선출직 공무원으로서 받게 되는 보수가 기존의 연금에 미치지 못하는 경우에도 연금 전액의 지급을 정지하는 것에 있고, 위와 같은 위헌성을 제거하는 방식에 대하여는 입법자에게 재량에 있으므로 이 사건 구법 조항에 대하여 단순위헌결정을 하는 대신 헌법불합치결정을 한다. 그리고 이 사건 구법 조항은 이미 개정되어 향후 적용될 여지가 없지만 당해사건과 관련하여서는 여전히 적용되고 있으므로, 계속적용을 명하는 경우에는 이에 대한 위헌선언의 효력이 당해사건에 미치지 못할 우려가 있다. 따라서 이 사건 구법 조항에 대하여 헌법불합치 결정을 선고하되 그 적용을 중지한다. 다만, 아래와 같은 이유로 이 사건 현행법 조항에 대하여 계속적용을 명하는 헌법불합치결정을 선고하는바, 당해사건에서는 이 사건 현행법 조항이 개정될 때를 기다려 개정된 신법을 적용하여야 할 것이다(헌재 2018. 1. 25. 2017헌가7등 참조).

이 사건 현행법 조항은 2018. 3. 20. 법률 제15523호로 전부개정된 것으로서, 조문위치가 변경되고 일부 문구가 수정되었을 뿐 실질적 내용에는 변함이 없이 현재에 이르고 있다. 따라서 현행법 하에서도 여전히 지방의회의원의 월정수당이 연금보다 적은 경우에도 연금전액이 정지되는 문제가 그대로 발생하고 있어, 이 사건 구법 조항에 대하여 위헌을 선언하면서 이 사건 현행법 조항의 효력을 그대로 유지한다면 이는 위헌적인 상태를 방치하는 것과 같은 결과가 될 것이므로, 법질서의 정합성과 소송경제의 측면에서 현행법 조항에 대해서도 위헌을 선언할 필요가 있다. 그러나 이 사건 현행법 조항에 대하여 단순위헌결정을 하여 당장 그 효력을 상실시킬 경우, 법적 공백으로 인하여 선출직 공무원에 대한 연금지지의 근거규정이 사라지게 되는 불합리한 결과가 발생하므로 단순위헌결정을 하는 대신 헌법불합치 결정을 선고하되, 입법자의 개선입법이 이루어질 때까지 계속적용을 명하기로 한다. 입법자는 가능한 한 빠른 시일 내에, 늦어도 2023. 6. 30.까지는 개선입법을 이행하여야 한다.

5. 결론

그렇다면 심판대상조항은 헌법에 합치되지 아니하므로, 이 사건 구법 조항에 대하여는 헌법불합치결정을 함과 동시에 적용 중지를 명하고, 이 사건 현행법 조항에 대하여는 헌법불합치결정을 함과 동시에 2023. 6. 30.을 시한으로 입법자의 개선입법이 이루어질 때까지 잠정적으로 이를 적용하기로 하여 주문과

같이 결정한다. 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 변경하기로 한다. 이 결정에는 아래 6.과 같은 재판관 유남석, 재판관 이선애, 재판관 이미선의 반대의견이 있는 외에는 관여 재판관들의 의견이 일치되었다.

6. 재판관 유남석, 재판관 이선애, 재판관 이미선의 반대의견

우리는 법정의견과 달리 심판대상조항이 과잉금지원칙이나 신뢰보호원칙에 반하여 청구인들의 재산권을 침해하지 않는다고 생각하므로, 아래와 같이 의견을 남긴다.

가. 과잉금지원칙에 반하여 재산권을 침해하는지 여부

(1) 목적의 정당성과 수단의 적합성

심판대상조항은 수십 년간 누적되어온 연금재정의 악화를 개선하여 공무원 연금제도의 건실한 유지·존속을 도모하기 위한 것으로 이러한 입법목적은 정당하다. 지방의회의원에 대한 퇴직연금 지급을 정지하게 되면, 그만큼 연금지출이 감소하여 공무원연금재정의 안정과 적자 해소에 기여할 수 있으므로 수단의 적합성도 인정된다.

(2) 침해 최소화

(가) 공무원연금제도는 공무원을 대상으로 퇴직 또는 사망과 공무로 인한 부상·질병·폐질에 대하여 적절한 급여를 실시함으로써 공무원 및 그 유족의 생활안정과 복리향상에 기여하는 데에 그 목적이 있는 것으로서(법 제1조), 위의 사유와 같은 사회적 위험이 발생한 때에 국가의 책임 아래 보험기술을 통하여 공무원의 구제를 도모하는 사회보험제도의 일종이다(헌재 2003. 9. 25. 2001헌마93등 참조).

그런데 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.

청구인들이 지방의회의원으로 재직하면서 받게 되는 보수는 아래에서 보는 바와 같이 퇴직연금을 대체하기에 충분하다. 1988년 지방자치법은 지방의회의원을 무보수 명예직(회기 중에 한하여 일비와 여비 지급)으로 하였다가, 1994. 3. 일비와 여비 외에 매월 의정활동비를 지급하도록 하였고, 2003. 7. 18. 무보수 명예직 조항을 삭제한 후 2005. 8. 법 개정으로 2006. 1.부터 월정수당을 지

급하도록 하였다. 이에 따라 지방의회의원은 지방자치단체의 예산으로 매달 의정비(의정활동비와 월정수당)를 지급받게 되었는데, 보건복지부장관이 2016년 고시한 기준 중위소득과 비교해보면, 2016년 기준 광역의원 월 평균의정비는 472.6만 원으로 4인 가구 중위소득(439.1만 원)과 5인 가구 중위소득(520.3만 원)의 중간 수준이고, 기초의원의 월 평균의정비는 313.9만 원(현재 2017. 7. 27. 2015헌마1052결정에서 376.7만 원으로 기재된 것은 계산착오로 인한 오기임)으로 2인 가구(276.6만 원) 중위소득과 3인 가구 중위소득(357.9만 원)의 중간 수준이다. 2020년에도 광역의원 월 평균의정비는 490.8만 원으로 4인 가구 중위소득(474.9만 원)과 5인 가구 중위소득(562.7만 원)의 중간수준이고, 기초의원의 월 평균의정비는 333만 원으로 2인 가구 중위소득(299.1만 원)과 3인 가구 중위소득(387만 원)의 중간수준이다.

이상에서 살펴본 바를 종합하면, 지방의회의원인 청구인들은 실질이 '퇴직'한 것으로 볼 수 없고, 연금을 통해 보호할 필요성이 있는 '사회적 위험'이 발생한 자라고 볼 수 없다.

(나) 퇴직연금수급자가 공무원이 되는 경우 보수를 받게 되는데, 이 때 국민의 세금으로 현직공무원으로서의 보수와 퇴직공무원으로서의 연금이라는 이중수혜를 받는 것을 방지하기 위해, 공무원연금법은 퇴직연금수급자가 다시 공무원이 된 경우 그 기간 동안 연금 지급을 정지하도록 하고 있다. 지방의회의원들도 재차 공무원관계를 설정하여 다시 국가 등의 부담으로 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.

(다) 청구인들은, 연금 지급정지 시 필수적으로 소득수준을 고려하여야 하고, 본인이 납부한 기여금에 해당하는 부분은 임금 후불적 성격이 강하므로 1/2 범위 안에서만 지급정지가 가능하다고 주장한다. 그러나 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 지급정지

되는 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).

(라) 이상의 점들을 종합하면, 심판대상조항은 침해 최소성 원칙에 반한다고 보기 어렵다.

(3) 법익 균형성

지방의회의원은 심판대상조항으로 인하여 그 임기 동안 퇴직연금을 지급받지 못하게 되었으나, 매월 지방자치단체로부터 보수를 지급받으므로 경제적 불이익이 크다고 보기 어렵다. 반면 심판대상조항은 수십 년간 누적되어온 연금재정의 악화를 개선하지 않으면 더 이상 공무원연금제도의 정상적인 운영과 존속 자체가 어렵다는 판단 하에 2015년 공무원연금개혁의 일환으로 두게 된 것이다. 2014년 재직 공무원의 기여금과 정부의 부담금 등 7조 7,148억 원의 연금수입이 발생하였음에도 퇴직급여 등에 10조 2,696억 원을 지출하였기 때문에 부족분 2조 5,548억 원의 연금수지 적자가 정부의 보전금으로 충당되었다. 당시의 공무원연금제도가 유지될 경우 퇴직급여는 2080년까지 약 5.7배 증가할 것으로 예상되어 연금수지 적자를 메우는 정부의 보전금 규모가 2030년에는 14조 4,221억 원, 2060년에는 22조 4,007억 원, 2080년에는 34조 2,231억 원에 이를 것으로 추산되었다. 이러한 입법배경과 공무원연금개혁에 대한 국민적 요구, 개선의 시급성과 불가피성 등을 고려할 때, 심판대상조항으로 인하여 달성하고자 하는 공익은 매우 중대하다. 따라서 심판대상조항은 법익 균형성 원칙에 반한다고 보기 어렵다.

(4) 소결

그러므로 심판대상조항은 과잉금지원칙에 반하여 청구인들의 재산권을 침해한다고 볼 수 없다.

나. 신뢰보호원칙에 반하여 재산권을 침해하는지 여부

(1) 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, 이

는 이미 종료된 과거의 사실관계 또는 법률관계에 새로운 법률이 소급적으로 적용되는 진정소급입법에는 해당하지 아니하나, 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).

(2) 일반적으로 국민이 어떤 법률이나 제도가 장래에도 그대로 존속될 것이라는 합리적인 신뢰를 바탕으로 하여 일정한 법적 지위를 형성한 경우, 국가는 그와 같은 법적 지위와 관련된 법규나 제도의 개폐에 있어서 법치국가의 원칙에 따라 국민의 신뢰를 최대한 보호하여 법적 안정성을 도모하여야 한다(헌재 1997. 11. 27. 97헌바10; 헌재 2001. 9. 27. 2000헌마152 참조). 그런데 사회환경이나 경제여건의 변화에 따른 필요성에 의하여 법률은 신속적으로 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 공익목적을 종합적으로 비교형량하여 판단하여야 한다(헌재 1995. 10. 26. 94헌바12; 헌재 2008. 9. 25. 2007헌마233 참조).

(3) 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 지급정지제도 역시 그러하다. 지방의회의원의 경우 2006. 1.부터 월정수당의 지급으로 총 받는 금액이 상향조정되었다. 광역의원의 경우 2005년경 월 260만 원의 의정비(의정활동비와 회기수당을 합한 금액)가 2006년경 390.2만 원(의정활동비와 월정수당을 합한 금액)으로 증액되었고, 기초의원의 경우 2005년경 176.7만 원의 의정비가 2006년경 231.3만 원으로 증액되었다. 그 후 의정비는 지속적으로 증액되어 2020년에는 광역의원의 경우 평균

월 490.8만 원, 기초의원원의 경우 평균 333만 원에 이르게 되었다. 이와 같은 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 퇴직 연금을 계속 지급받을 수 있을 것’이라고 신뢰하였다 하더라도 이러한 신뢰는 보호가치가 크다고 보기 어렵다.

또한 선출직 공무원에 대한 연금 지급정지제도는 심판대상조항에 의해 처음 도입된 것이 아니라, 공무원연금법 제정 후 몇 차례에 걸쳐 시행된 바 있다. ‘선거에 의하여 취임하는 별정직공무원’에 대하여는 1975. 4. 1.부터 1981. 11. 30.까지 연금 전액의 지급이 정지되었고, 1981. 12. 1.부터는 ‘선거에 의하여 취임하는 모든 공무원’에 대하여 연금 전액의 지급이 정지되었으며, 1989. 3. 18. 연금 ‘전액’ 지급정지가 ‘1/2’ 지급정지로 변경되었고, 소득심사제가 도입되면서 2005. 7. 1. 약 30년간 유지되어 왔던 선출직 공무원에 대한 연금 지급정지 규정이 삭제되었다. 이와 같이 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, 심판대상조항으로 달성하고자 하는 공익은 공무원연금재정의 악화를 개선하여 공무원연금제도의 유지·존속을 도모하고자 하는 것으로, 이러한 공익은 매우 중대하다. 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 1995년, 2000년, 2009년, 2015년 4차에 걸친 연금개혁에도 불구하고 재정은 악화되었다.

1960년 공무원연금법 제정 이후 30년간 연금회계의 수입이 지출을 웃돌면서 기금의 적립금도 순조롭게 증가하였다. 그러나 제도 도입 후 30년이 지난 1990년대에 접어들면서 연금회계 적자가 증가하였기 때문에 기금으로부터 적자를 보전받기 시작하면서 기금적립금액도 감소하기 시작하였다. 1993년 처음으로 연금지출이 기여금과 부담금에 의한 연금수입을 초과하여 연금회계적자가 발생하였고, 1995년에는 연금지출이 연금수입과 기금운용수입을 합한 금액

을 초과함에 따라 적립된 기금으로부터 부족분을 충당하여야 하는 상황이 발생하였다. 여기에 1997년 경제 위기 여파로 1998년과 1999년 공무원 대량퇴직이 발생하였고 이에 따른 대규모 연금회계 수지 적자를 기금으로 충당하여 1997년 6조 2,000억 원이던 연금기금 적립액이 1조 7,700억 원으로 감소하여 책임준비금으로서의 기능을 상실할 위험에 처하게 되었다. 이와 같은 연금재정 위기를 타개하기 위해 2000년 보전금제도를 신설하여 연금회계의 적자를 메우게 되었는데, 보전금 규모는 매년 증가하여 2008년 1조 4,294억 원, 2009년 1조 9,028억 원이었다가, 2009년 연금개혁 이후 2010년 1조 3,071억 원으로 감소하였으나 다시 증가하여 2015년에는 3조 728억 원에 이르렀고, 2015년 연금개혁으로 2016년 2조 3,189억 원으로 감소하였다가 2020년에는 다시 2조 5,644억 원으로 증가하였다.

이러한 상황에서 연금재정의 안정성과 건전성을 확보하는 것은 공무원연금 제도의 장기적 운영과 지속가능성을 위하여 반드시 필요한 요소이므로, 심판대상조항이 추구하는 공익적 가치는 매우 중대하다.

(4) 이러한 점들을 종합하면, 심판대상조항은 신뢰보호원칙에 반하여 청구인들의 재산권을 침해한다고 볼 수 없다.

재판관 유남석 이선애 이석태 이은애 이종석 이영진 김기영
문형배 이미선

[별지] 청구인 명단

1. ~ 33. 정○○ 외