

보 도 자 료

지방의회의원에 취임한 퇴역연금 수급자의 연금 전부 지급 정지 사건

[2022헌가33 군인연금법 제27조 제1항 제2호 위헌제청]

[선 고]

헌법재판소는 2024. 4. 25. 재판관 8:1의 의견으로, 군인연금법상 퇴역연금 수급자가 지방의회의원에 취임한 경우, 퇴역연금 전부의 지급을 정지하도록 규정한 구 군인연금법(2019. 12. 10. 법률 제16760호로 전부개정되고, 2023. 7. 11. 법률 제19521호로 개정되기 전의 것) 제27조 제1항 제2호 중 '지방의회의원'에 관한 부분은 과잉금지 원칙에 위반되어 지방의회의원으로 취임한 퇴역연금 수급자의 재산권을 침해하므로 헌법에 합치하지 아니한다는 결정을 선고하였다.

[헌법불합치]

이에 대하여는 위 조항이 과잉금지원칙에 위반되지 아니한다는 재판관 이미선의 반대의견이 있다.



2024. 4. 25.
헌법재판소 공보관실

□ 사건개요

- 윤○○은 군인으로 복무하다 중령으로 전역하여 2003. 2.부터 군인연금법상 퇴역연금(2020. 6. 기준 월 3,434,190원)을 지급받아 오던 중, 2018. 6. 13. 실시된 제7회 전국동시지방선거에서 □□시의회의원으로 선출되고, 2018. 7. 1. 취임하여 급여로 월 2,781,530원(2021. 2. 기준 의정활동비 1,100,000원 + 월정수당 1,768,000원) 상당을 지급받아 왔다.
- 그러던 중, 퇴역연금 수급자가 선거에 의한 선출직 공무원에 취임한 경우에는 그 재직기간 중 해당 퇴역연금 전부의 지급을 정지하도록 한 구 군인연금법(2019. 12. 10. 법률 제16760호로 전부개정되고, 2023. 7. 11. 법률 제19521호로 개정되기 전의 것) 제27조 제1항 제2호가 2020. 6. 11. 시행되었다.
- 윤○○은 2022. 5. 2. 국군재정관리단장을 상대로 2020. 7.부터 지급되지 않은 퇴역연금 상당액의 지급을 청구하였으나, 국군재정관리단장은 위 구 군인연금법을 근거로 지급을 거부하였다(이하 ‘이 사건 처분’이라 한다).
- 이에 윤○○은 이 사건 처분의 취소를 구하는 소를 제기하였다(서울행정법원 2021구합85747). 서울행정법원은 2022. 9. 29. 군인연금법 제27조 제1항 제2호 중 ‘지방의회의원’에 관한 부분에 대하여 직권으로 위헌법률심판제청 결정을 하였다.

□ 심판대상

- 이 사건 심판대상은 구 군인연금법(2019. 12. 10. 법률 제16760호로 전부개정되고, 2023. 7. 11. 법률 제19521호로 개정되기 전의 것) 제27조 제1항 제2호 중 ‘지방의회의원’에 관한 부분(이하 ‘심판대상조항’이라 한다)이 헌법에 위반되는지 여부이다.

[심판대상조항]

구 군인연금법(2019. 12. 10. 법률 제16760호로 전부개정되고, 2023. 7. 11. 법률 제19521호로 개정되기 전의 것)

제27조(퇴역연금의 지급정지 등) ① 퇴역연금의 수급자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그 재직기간 중 해당 퇴역연금 전부의 지급을 정지

한다. 다만, 제3호부터 제5호까지의 어느 하나에 해당하는 경우로서 근로소득 금액이 전년도 공무원 전체의 기준소득월액 평균액의 160퍼센트 미만인 경우에는 그러하지 아니하다.

2. 선거에 의한 선출직 공무원에 취임한 경우

[관련조항]

군인연금법(2023. 7. 11. 법률 제19521호로 개정된 것)

제27조(퇴역연금의 지급정지 등) ① 퇴역연금의 수급자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그 재직기간 중 해당 퇴역연금 전부의 지급을 정지한다. 다만, 제2호에 해당하는 지방의회의원의 경우로서 「소득세법」 제20조 제2항에 따른 근로소득금액의 월평균금액(이하 “근로소득월액”이라 한다)이 본인의 퇴역연금액 미만인 경우에는 그 근로소득월액만큼 해당 연금 일부의 지급을 정지하고, 제3호부터 제5호까지의 어느 하나에 해당하는 경우로서 근로소득월액이 전년도 공무원 전체의 기준소득월액 평균액의 160퍼센트 미만인 경우에는 제3항에 따라 해당 연금 일부의 지급을 정지한다.

2. 선거에 의한 선출직 공무원에 취임한 경우

군인연금법 부칙(2023. 7. 11. 법률 제19521호)

이 법은 공포한 날부터 시행한다.

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

구 공무원연금법(2018. 3. 20. 법률 제15523호로 전부개정되고, 2023. 6. 30. 법률 제19513호로 개정되기 전의 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

공무원연금법(2023. 6. 30. 법률 제19513호로 개정된 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, 제2호에 해당하는 지방의회의원의 경우로서 「소득세법」 제20조 제2항에 따른 근로소득금액의 월평균금액(이하 “근로소득월액”이라 한다)이 본인의 퇴직연금액 또는 조기퇴직연금액 미만인 경우에는 그 근로소득월액만큼 해당 연금 일부의 지급을 정지하고, 제3호부터 제5호까지의 어느 하나에 해당하는 경우로서 근로소득월액이 전년도 공무원 전체의 기준소득월액 평균액의 160퍼센트 미만인 경우에는 제3항에 따라 해당 연금 일부의 지급을 정지한다.

2. 선거에 의한 선출직 공무원에 취임한 경우

□ 결정주문

1. 구 군인연금법(2019. 12. 10. 법률 제16760호로 전부개정되고, 2023. 7. 11. 법률 제19521호로 개정되기 전의 것) 제27조 제1항 제2호 중 ‘지방의회의원’에 관한 부분은 헌법에 합치하지 아니한다.
2. 법원 기타 국가기관 및 지방자치단체는 위 법률조항의 적용을 중지하여야 한다.

□ 이유의 요지

● 법정의견

- 헌법재판소는 2022. 1. 27. 2019헌바161 결정에서 공무원연금법상 퇴직연금 수급자가 지방의회의원에 취임한 경우 퇴직연금 전부의 지급을 정지하도록 한 구 공무원연금법(2015. 6. 22. 법률 제13387호로 개정되고, 2018. 3. 20. 법률 제15523호로 전부개정되기 전의 것) 제47조 제1항 제2호 중 ‘지방의회

의원’에 관한 부분 및 구 공무원연금법(2018. 3. 20. 법률 제15523호로 전부 개정되고, 2023. 6. 30. 법률 제19513호로 개정되기 전의 것) 제50조 제1항 제2호 중 ‘지방의회의원’에 관한 부분(이하 ‘공무원연금법상 지급정지 조항’이라 한다)이 과잉금지원칙에 위반하여 퇴직연금 수급자인 지방의회의원의 재산권을 침해한다고 판단하고, 헌법불합치결정을 선고하였다. 그 이유의 요지는 다음과 같다.

『공무원연금법상 지급정지 조항은 악화된 연금재정을 개선하여 공무원연금 제도의 건실한 유지·존속을 도모하고 연금과 보수의 이중수혜를 방지하기 위한 것이다. 공무원연금제도는 공무원이 퇴직한 후 생계 및 부양에 어려움이 없도록 적절한 소득을 보장하는 데 주된 취지가 있으므로, 연금을 정지하기 위해서는 연금을 대체할 만한 소득이 있어야 한다. 연금을 대체할 만한 소득이 있는지 여부는 지방의회의원의 ‘생계유지 또는 생활보장을 위해 사용될 수 있는 급여’인 의정비 중 월정수당을 기준으로 판단하여야 하는데, 월정수당은 지방자치단체에 따라 편차가 크고 안정성이 낮다. 그럼에도, 공무원연금법상 지급정지 조항은 연금을 대체할 만한 적절한 소득이 있다고 할 수 없는 경우에도 일률적으로 연금전액의 지급을 정지하여 지급정지제도의 본질 및 취지와 어긋나는 결과를 초래하고 있다.

공무원연금법상 지급정지 조항과 같이 재취업소득액에 대한 고려 없이 퇴직연금 전액의 지급을 정지할 경우 재취업 유인을 제공하지 못하여 정책목적 달성에 실패할 가능성이 큰 반면, 보수 수준과 연계하여 연금의 일부만 감액하거나 적어도 연금과 보수의 합계액이 취임 전 퇴직연금보다 적지 않은 액수로 유지하도록 하여 생활보장에 불이익이 발생하지 않도록 할 수 있다.

그렇다면 공무원연금법상 지급정지 조항은 과잉금지원칙에 위배되어 지방의회의원에 취임한 퇴직연금 수급자의 재산권을 침해한다.』

- 공무원연금법상 퇴직연금과 군인연금법상 퇴직연금은 모두 퇴직한 후 생계 및 부양에 어려움이 없도록 적절한 소득을 보장하는 데 주된 취지가 있다. 그리고 퇴직연금 수급자와 퇴역연금 수급자가 동일한 지방자치단체의 지방의회의원으로 취임한 경우에 지방자치단체로부터 지급받는 의정비가 동일하고, 전자는 공무원연금법상 지급정지 조항의 적용을 받고, 후자는 심판대상조항의 적용을 받아 연금 지급이 전부 정지된다는 사정이 동일하다. 한편, 2022

년과 2023년 월정수당의 인상률이 퇴역연금의 인상률에 미치지 못함으로 인하여 지방의회의원이 지급받는 월정수당과 지급정지된 퇴역연금 사이의 차이가 더욱 커지게 되었다. 그렇다면 위 선례의 취지는 이 사건에서도 그대로 타당하고, 위 선례와 다르게 판단을 하여야 할 만한 사정변경이나 필요성이 인정된다고 보기 어렵다.

따라서 심판대상조항은 과잉금지원칙에 위배되어 지방의회의원에 취임한 퇴역연금 수급자의 재산권을 침해한다.

- 다만, 심판대상조항의 위헌성은 선출직 공무원으로서 받게 되는 보수가 기존의 연금에 미치지 못하는 경우에도 연금 전액의 지급을 정지하는 것에 있으므로, 헌법불합치결정을 하여 입법자로 하여금 개선입법을 하도록 하는 것이 더 바람직하다. 한편, 위 선례의 헌법불합치결정 이후 2023. 6. 30. 공무원연금법이 개정되었고, 2023. 7. 11. 군인연금법도 개정되어, 지방의회의원의 경우로서 소득세법 제20조 제2항에 따른 근로소득금액의 월평균금액(근로소득월액)이 본인의 퇴직연금액이나 퇴역연금액 미만인 경우에는 그 근로소득월액만큼 해당 연금 일부의 지급을 정지하는 것으로 개정되어 위 각 개정일부부터 시행되었으나, 위 개정조항은 소급적으로 적용되지 아니하므로, 심판대상조항은 당해사건과 관련하여서는 여전히 적용된다. 만일 심판대상조항의 계속적용을 명하면, 심판대상조항에 대한 위헌선언의 효력이 당해사건에 미치지 못할 우려가 있으므로, 심판대상조항에 대하여 헌법불합치결정을 선고하되, 그 적용을 중지하기로 한다. 당해사건에서는 개정된 신법을 적용하여야 할 것이다.

● 반대의견(이미선 재판관)

- 나는 현재 2022. 1. 27. 2019헌바161 결정의 반대의견에서 공무원연금법상 지급정지 조항이 아래와 같은 이유로 과잉금지원칙에 위반되지 아니한다고 밝힌 바 있다.

『공무원연금법상 지급정지 조항은 연금재정 악화를 개선하여 공무원연금제도의 건실한 유지·존속을 도모하기 위한 것으로, 입법목적은 정당하고, 퇴직연금 지급을 정지할 경우 연금지출이 감소하여 입법목적에 기여할 수 있으므로 수단의 적합성도 인정된다.

공무원연금제도는 공무원을 대상으로 퇴직 또는 사망과 공무로 인한 부상·질병·폐질과 같은 사회적 위험이 발생한 때에 국가의 책임 아래 보험기술을 통하여 공무원의 구제를 도모하는 사회보험제도의 일종이다. 퇴직연금 수급자가 다시 공무원이 된 경우 세금으로 현직공무원으로서의 보수와 퇴직공무원으로서의 연금이라는 이중수혜를 받는 것을 방지하기 위해, 공무원연금법은 연금 지급을 정지하도록 하고 있다. 지방의회의원에 취임한 퇴직연금 수급자는 다른 일반 공무원과 마찬가지로 다시 소득활동을 계속하게 되었으므로 실질이 '퇴직'한 것으로 볼 수 없고, 그 보수인 의정비(의정활동비와 월정수당)는 퇴직연금을 대체하기에 충분하므로, 연금을 통해 보호할 필요성이 있는 '사회적 위험'이 발생한 자라고 볼 수 없다. 따라서 공무원연금법상 지급정지 조항은 침해의 최소성 원칙에 위배된다고 보기 어렵다.

한편, 지방의회의원은 임기 동안 퇴직연금을 지급받지 못하나, 매월 보수를 지급받으므로 경제적 불이익이 크다고 보기 어렵다. 반면 공무원연금법상 지급정지 조항은 누적되어온 연금재정의 악화를 개선하지 않으면 더 이상 공무원연금제도의 정상적인 운영과 존속 자체가 어렵다는 판단에 따른 것으로, 달성하고자 하는 공익은 매우 중대하다. 따라서 공무원연금법상 지급정지 조항은 법익 균형성 원칙에 위배된다고 볼 수 없다.

그러므로 공무원연금법상 지급정지 조항은 과잉금지원칙에 위배되어 지방의회의원에 취임한 퇴직연금 수급자의 재산권을 침해한다고 볼 수 없다.』

- 나는 위 반대의견에서 밝힌 이유를 군인연금법상 퇴역연금 수급자가 지방의회의원에 취임한 경우, 퇴역연금 전부의 지급을 정지하도록 한 심판대상조항에도 마찬가지로 원용하기로 한다.

□ 결정의 의의

- 헌법재판소는 2022. 1. 27. 2019헌바161 결정(판례집 34-1, 1)에서 공무원연금법상 퇴직연금 수급자가 지방의회의원에 취임한 경우 퇴직연금 전부의 지급을 정지하도록 한 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 구 공무원연금법(2018. 3. 20.

법률 제15523호로 전부개정되고, 2023. 6. 30. 법률 제19513호로 개정되기 전의 것) 제50조 제1항 제2호 중 ‘지방의회의원’에 관한 부분(이하 ‘공무원연금법상 지급정지 조항’이라 한다)이 과잉금지원칙에 위반하여 퇴직연금 수급자인 지방의회의원의 재산권을 침해한다고 판단하고, 헌법불합치결정을 선고하였다.

- 이 사건은 군인연금법상 퇴역연금 수급자가 지방의회의원에 취임한 경우, 퇴역연금 전부의 지급을 정지하도록 한 조항에 대한 사건으로, 위 2019헌바161 결정과 심판대상조항의 차이가 있을 뿐, 그 심판대상조항의 취지와 내용이 동일한 조항에 대한 사건이다. 따라서 헌법재판소는 이 사건에서도 2019헌바161 사건과 동일한 취지로 심판대상조항이 과잉금지원칙에 위반하여 퇴직연금 수급자인 지방의회의원의 재산권을 침해한다고 판단하였다.
- 한편, 이 사건의 계속 중 심판대상조항이 개정되었으나, 개정조항이 당해사건에 적용되지 아니한다. 따라서 헌법재판소는 심판대상조항에 대하여 헌법불합치결정을 하되, 적용중지를 명하면서, 당해사건에서는 개정된 신법을 적용하여야 함을 명시하였다.