

지방의정브리프

지방의회의원 공제회 도입 가능성 검토

홍근석(한국지방행정연구원 기획조정실장)



I. 논의 배경

■ 지방의회의원 공제제도 도입 필요성

- 지방의회의원의 입법 활동이 원활하게 수행되기 위해서는 일정 수준의 신분보장과 다양한 활동에 대한 지원 제도가 필요함
 - 지방의회의원은 지방의회의 주요 구성원이며, 지역사회에서 의회민주주의를 실현하기 위한 핵심적인 역할을 수행함
 - 「대한민국헌법」 제117조 제1항에서는 지방의회의 입법권을 규정하고 있으며, 「지방자치법」 제37조에서는 주민의 대의기관으로써의 지방의회를 규정하고 있음
- 그럼에도 불구하고 아직까지 지방의회의원이 갖는 신분상 특수성으로 인해 실질적인 혜택은 제한적인 수준임
 - 지방의회의원의 선거에 의한 선출직이라는 특성으로 인해 일반 공무원과는 달리 「공무원연금법」 상의 연금 혜택을 받지 못함
 - 지방의회의원에게 제공되는 의정활동비, 의정수당, 여비 등은 4년 임기 동안에만 보장되는 한시적 혜택이며, 지방의회 의원은 퇴직 후 생활보장 혜택을 받을 수 없는 제도적인 한계가 존재함
- 지방의회의원의 실질적 복리후생제도 도입을 통한 의정활동 지원이 필요함
 - 지방의회의원의 실질적인 복리후생제도가 부족한 상황에서 의정활동 성과만을 요구하는 것은 적절하지 않음
 - 지방의회의원 의정활동에 수반되는 비용의 많은 부분이 지방의회의원 개인부담으로 충당되고 있으며, 경제적 역량이 충분하지 않은 경우 지방의회의원의 의정활동이 제한됨
- 지방의회의원 활동에 대한 간접적 위험분산 수단으로서 공제제도 도입 방안에 대한 검토가 필요함
 - 지방의회의원 의정활동에 대한 수당중심 보상체계, 임기 제한성, 실질적 복지제도 부재 등 지방의회의원이 직면하고 있는 어려움을 개선하기 위한 노력이 필요함
 - 지방의회의원 공제제도 도입은 단기적으로는 지방의회의원의 복지 사각지대를 보완하며, 장기적으로는 의정활동의 질적 개선 및 지역주민을 위한 입법 활동을 촉진할 수 있음

II. 국내·외 사례

1. 국내 사례

■ 대한지방행정공제회

- 대한지방행정공제회는 지방자치단체의 공무원 또는 지방행정사무에 종사하거나 종사했던 사람들을 대상으로 이들의 생활 안정과 복지증진을 도모할 목적으로 설립되었음
 - 대한지방행정공제회는 1952년 대한지방행정학회로 출발하였으며, 1990년 「대한지방행정공제회법」이 제정되면서 민법상의 사단법인에서 특별법에 의한 특수법인으로 전환됨
 - 공제회법은 회원부담금과 사업이익금으로 운영되며, 주요사업은 회원을 대상으로 한 급여사업·대여사업과 기금조성을 위한 개발사업·금융사업·문화사업 등으로 구분됨
- 퇴직급여는 회원이 퇴직을 대비하여 지급되는 맞춤형 장기제도로 퇴직 시까지 매월 정기적으로 일정한 금액을 부담하고 퇴직 후 급여를 생활안정을 보장·지원하는 제도임
 - 퇴직급여는 회원이 공무원 퇴직 시 청구에 의해 지급받는 급여로 청구사유에 따라 지급되는 급여의 종류가 상이함

〈표 1〉 대한지방행정공제회의 퇴직급여 유형

구 분	퇴직급여	탈퇴급여(중도해지)
청구사유	공무원 퇴직으로 인한 청구 (정년퇴직, 명예퇴직, 의원면직, 해임, 파면, 사망 등 공무원의 신분을 상실한 경우)	재직 중 중도해지가 필요한 경우
급여금 지급	납입원금 + 이자 100%	1. 가입기간 20년 경과 : 납입원금 + 이자 100% 2. 그 외 가입기간별 : 납입원금 + 이자 0~70%
재가입 여부	재가입 불가 (재입용시 가능)	재가입 가능

자료 : 대한지방행정공제회 홈페이지(https://www.poba.or.kr)

- 사망급여금, 가족사망급여금, 요양급여금, 재해급여금, 출산장려금, 혼인급여금 등 다양한 형태의 복지급여를 제공하고 있음

■ 건설근로자공제회

- 건설근로자공제회는 건설근로자의 잦은 이동, 수주생산, 중층적 하도급구조, 불안정한 사업장 등 건설근로자들의 기존 사회보험체계로부터의 사각지대를 해소하기 위한 목적으로 설립되었음
 - 건설근로자의 고용개선과 복지를 도모하고 건설업 발전에 이바지할 목적으로 1996년 「건설근로자의 고용개선 등에 관한 법률」 제정을 거쳐 1997년 건설근로자퇴직공제회란 명칭으로 설립되었음
 - 건설근로자공제회는 건설 현장에서 근로활동을 추진하고 있는 건설일용직 근로자들의 사업장 변경에 따른 퇴직금을 지급하는 것을 목적으로 함
- 퇴직금제공은 일용·임시직 건설근로자가 건설업에서 퇴직할 때 받을 수 있는 돈으로서, 퇴직공제 가입현장에서 근로한 일수에 맞게 적립된 공제부금에 이자를 더하여 지급하는 금액임
 - 적립일수가 252일 이상이거나 만 65세 이상인 근로자가 청구하는 경우에만 지급되며, 근로자의 국적, 연령, 소속 및 직종에 제한 없이 적용됨
- 단체보험, 건강검진, 취학자녀 지원, 휴가 지원 등 다양한 복지 서비스를 운영하고 있음

〈표 2〉 건설근로자공제회 복지서비스 유형

구분	지급기준
단체보험	무료 의료실비보험 가입
건강검진	MRI, CT 등을 포함한 무료 종합건강검진 지원
결혼·출산지원금 및 유산 위로금	결혼 지원금 50만원, 출산 지원금 30~70만원, 유산 위로금 30만원 지급
초등학교 취학자녀 지원	복지포인트 20만원 지급
휴가 지원	한국관광공사와 협업하여 국내 관광 소품물에서 사용가능한 포인트 제공(40~70만원)
건설근로자 자녀 장학금	대학생 자녀에게 생활비 성격의 장학금 100만원 지원(국가장학금과 중복 수혜 가능)
협업장학금	대학생 자녀에게 졸업시까지 등록금과 학습 보조비 50만원 지원 (국가장학금 수령 시 차액만큼 지원)
고교생 자녀 인터넷 수강지원	온라인 강의 수강권지원
정부보상	개인 및 단체에 대한 정부보상 전수
사전·영상 공모전	건설근로자를 주제로 총액 1천만원 규모의 공모전 개최
자녀 진로캠프	한국잡월드와의협업을 통해 예비중학생 진로 탐색 프로그램 제공

자료 : 건설근로자공제회 홈페이지(https://wedi.cw.or.kr)

2. 해외 사례

■ 미국 주정부

- 미국은 주정부별로 지방의원 대상 연금 운용 여부가 다름
 - 2021년 기준 9개 주는 지방의원 대상 연금이 없으며, 지방의원 대상 연금이 있는 41개 주 중에서 19개 주는 연금 가입이 의무사항임
 - 24개 주는 지방의원 대상 연금과 공무원 연금이 동일한 것으로 나타났으며, 13개 주는 별도로 운영하고 있음
- 주정부별로 고용주와 사용자의 납입분 기준이 다르지만 대략적으로 고용주는 0~15.75%, 사용자는 0~15% 사이임
 - 일부 주의 경우 보수의 일정비율로 납입하기 보다는 정해진 금액을 납부하는 경우도 있음
(예를 들어 뉴멕시코주는 연간 600달러를 납입함)
 - 수령조건의 경우 대부분의 주에서 나이(55~65세)와 재직기간(최소 5년)의 제한을 둬

〈표 3〉 미국 주정부의 지방의원 대상 연금 현황

구분	주(State)
연금 있음 (41)	다름(13)
	선택(7)
	의무(6)
	동일(24)
	선택(14)
	의무(10)
미확인(4)	선택(1)
	의무(3)
별도의 연금 없음(9)	알라바마, 캘리포니아, 루이지애나, 네브래스카, 뉴햄프셔주, 노스다코타, 로드아일랜드, 사우스다코타, 버몬트 ^{※3)}

* 주 1: 사우스캐롤라이나주의 경우 2012년 이전 당선된 의원에게는 의원연금에 가입할 수 있음

* 주 2: 아칸소주의 경우 2003년 이전, 델라웨어주는 2012년 이전까지는 선택이었음

* 주 3: 버몬트주의 경우 deferred compensation plan(이연보상제도) 참여 가능함

- 인디애나주의 Legislative Retirement System은 확정급여형(Defined Benefit System)과 확정기여형(Defined Contribution System)으로 구분됨
 - 모두 Indiana Public Retirement System(INPRS)에서 관리하며, 9명의 위원으로 구성됨

〈표 4〉 인디애나주 Legislative Retirement System

구분	확정급여형 (Defined Benefit System)	확정기여형 (Defined Contribution System)
관리기관	Indiana Public Retirement System(INPRS)	
가입기준	1989년 4월 30일 이전 당선	1989년 4월 30일 이후 당선
기여/납입	사용자 (Employee)	금여의 5%
	고용자 (Employer)	NPRS 이사회에서 결정한 비율(예산당국 승인) × 해당 연도의 급여
수령조건	65세, 10년 재직/ 60세, 15년 재직/ 55세, 재직기간 + 나이 = 최소 85세	퇴직 이후 아무때나 인출가능
수령금액	\$40 × 재직기간 (1989년 11월 8일 이전까지), (월별 지급) 또는 3년 연속 급여가 가장 높았던 때의 급여 평균의 1/12 중 작은 금액	수령방식을 선택할 수 있음 (일시불, 분할, 대출 등)
특이사항	-	사용자가 자기주도적 투자를 통해 계정을 능동적으로 관리 가능함

■ 호주 주정부

- 호주의 경우 모든 주와 준주정부에서 의원 대상 연금제도를 운영중이며, 초선 의원은 의무적으로 가입해야 함
 - 2004년 이전 당선된 의원은 급여확정형 연금(Defined Benefit Scheme)에 가입했으나, 2004년 연금개혁으로 신규 가입이 중단되어 2004년 이후에 당선된 의원은 적립식연금(Accumulation Scheme)에 가입해야 함

〈표 5〉 호주 주정부의 지방의원 대상 연금 현황

구분	근거법안	최소 연금 기여분(\$) ^{※1)}	의무납입분/기여분(%)		
			고용주	사용자	비고
빅토리아(VIC)	Parliamentary Salaries, Allowances and Superannuation Act 1968	28,274	15.5	-	연금보장률 ^{※2)} SG(9.5%) + 6%
뉴사우스웨일스(NSW)	Parliamentary Remuneration Act 1989	21,694	9.5	-	연방정부법 상 소득상한 또는 (보수 + 수당 + 자발적기여분) 중 높은 금액
퀸스랜드(QLD)	Superannuation (State Public Sector) Act 1990	20,288	12.75	5	
남호주(SA)	Parliamentary Superannuation Act 1974	30,896	15.4	-	디폴트 펀드(Default Fund) 외 다른 펀드로 옮길시, 기본 SG 적용
서호주(WA)	Parliamentary Superannuation Act 1970	24,107	15.4	-	
타스마니아(TAS)	Parliamentary Salaries, Allowances and Superannuation Act 2012	13,318	9.5	-	
노던준주(NT)	Legislative Assembly Members' Superannuation Contributions Act 2004	15,456	9.5	-	9% 또는 SG 중 높은 보장
호주수도준주(ACT)	Legislative Assembly (Members' Superannuation) Act 1991	23,589	14	-	MP가 3% 이상을 기여하면, ACT 정부가 월급의 1% 추가 기여

* 주 1: 최소연금기여분(\$) 및 기여분(%)은 2020년 3월 기준임

* 주 2: 연금보장률은 고정기여분으로, 매년 0.5%씩 증가하여 2025/26년 회계연도 12.5%까지 도달함

- 재정착수당(Resettlement Allowance)은 신분상 퇴직한 의원에게 지급되는 일종의 수당으로, 뉴사우스웨일즈와 타스마니아를 제외한 나머지 주 및 준주정부에서 지급함

〈표 6〉 호주 주정부의 재정착수당

구분	명칭	자격조건	지급금액
빅토리아(VIC)	Separation Payment	- 의회 확정급여제도의 구성원이 아니며, - 부패행위나 고의적 직무유기반으로 의회를 떠나거나 사망한 의원에게만 제공하지 않으며, - 같은 임기 또는 의원직을 상실한 총선 후 임기에 국회에 복귀한 MP는 수당을 상환해야 함	1 Term - 3개월 기본급여 2 Term 이상 - 6개월 기본급여
퀸스랜드(QLD)	Transition Allowance	- 경선에서 떨어지거나 재선 실패로 의회를 떠나고, - 퇴직 직후 의원직과 관련된 연금유보를 하지 않은 이 된 MP	14년 이전 당선 - 6주 기본급여 14년 이후 당선 - 12주 기본급여
남호주(SA)	Involuntary retirement payment	- 비자발적으로 은퇴한 MP (다른 관할구역 의회에 선출된 경우를 제외)	12주 기본급여
서호주(WA)	Transition Allowance	- 퇴직의원 중 의회연금제도 연금을 받지 않는 MP - 의원 당 한 번만 지급됨	1 Term - 3개월 기본급여 2 Term - 6개월 기본급여 3 Term 이상 - 9개월 기본급여
노던준주(NT)	Resettlement Allowance	- 2005년 선거 이후 당선되었고, 퇴직이후 의원직과 관련된 연금을받을 자격이 없는 MP - 연방의회 입후보하고 당선된 MP는 자격 없음	근속기간 1년당 1개월 기본급여, 최소 4개월~최대 12개월
호주수도준주(ACT)	Resettlement Allowance	- 의원직에서 은퇴, 또는 사임한 모든 MP	근속기간 1년당 2주 기본급여 및 마지막 근속연도 이후 근속월 비례지급, 최대 12개월 기본급여

III. 추진 방향

■ 기본방향

- 재원 마련방안에 대한 검토가 필요함
 - 지방의회의원 공제제도는 자율적인 각출제, 확정각출형 연금제도로 규정할 수 있음
 - 각출은 연봉의 10% 정도를 기준으로 설정할 수 있음
 - 지방자치단체가 일정 수준 범위내에서 매칭형으로 동반 각출할 수 있으나, 이에 대해서는 보다 구체적인 검토가 필요함
- 기금 운용의 자율성보장 방안에 대한 검토가 필요함
 - 공제회 기금 운용은 공제회가 자율적으로 하는 것을 원칙으로 함
 - 기금 사업 이외에 별도의 사업을 할 수 있도록 규정함
 - 예를 들면 민간 카드사와 제휴하여 모든 회원들에게 의원권카드를 발행하여 지출금의 일정액을 기금으로 적립하게 하는 방안 등도 고려할 수 있음
- 퇴직 후 소득보장 기능을 담보할 수 있는 퇴직급여액 설정 방안에 대한 검토가 필요함
 - 퇴직 후 소득보장 기능을 담당할 수 있도록 퇴직급여액은 기금운용 수익률과 사업수익에 따라 최저연봉을 기준으로 결정 되도록 하고, 급여는 물가위 연동되도록 설계할 수 있음
 - 지방의회의원 공제제도만으로는 안정적 노후생활이 불가능하기 때문에, 국민연금과 유사한 수준의 의원연금 도입을 장기적인 관점에서 검토할 필요성이 있음
- 전체 지방의회의원을 대상으로 공제회를 설립하는 방안에 대한 검토가 필요함
 - 지방의회의원 공제제도가 위험분산 기능을 충실히 수행하기 위해서는 일정 규모 이상의 조합원 수 확보가 필요함
 - 2022년 기준 시도의회의원 779명, 시군구회의의원 2,601명, 광역의원비례대표 93명, 기초의원비례대표 386명 등 총 3,859명임
 - 따라서 단일 지방의회의원으로 구성하기보다는 전체 지방의회의원을 포함하는 방식으로 공제회 설립을 검토할 필요성이 있음
 - 현재 지방의회의원뿐만 아니라 전직 지방의회의원도 포함하는 방안을 검토할 필요성이 있음

■ 도입 방안

- 최조선 외(2015)의 연구에서 제시한 4가지 운영방안에 대한 구체적인 검토가 필요함

〈표 7〉 지방의회의원 공제회 도입 방안

구분	제 1안 지방의회의원 상조회 확대	제 2안 일부 지방의회 조례 제정	제 3안 대한지방행정공제회 연계	제 4안 지방의회의원공제회 법제정
규모의 경제 (회원 규모) 주체	×	×	○	○
제도 적용의 합리성	△	△	△	△
제도 도입의 실현가능성	△	○	○	△

자료 : 최조선 외(2015).

[참고문헌]
최조선 외, (2015), 경기도 지방의원 공제회 도입 타당성 검토 연구, 경기복지재단.

홍근석, (2022), 지방의회의원 공제회 도입 가능성 검토, 지방의회의원 공제회 도입을 위한 정책세미나 발표자료.