



제418회국회(정기회)
제12차 행정안전위원회

지방자치법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈구금 중인 지방의회의원에 대한 의정비 지급 제한〉
■ 한정애의원 대표발의(의안번호 제2202281호)

2024. 11.

행 정 안 전 위 원 회

수석전문위원 유상조

목 차

I. 제안경위	1
---------------	---

II. 제안이유 및 주요내용	1
-----------------------	---

III. 검토의견	3
-----------------	---

[참고] 「지방의회의원 의정활동비 예산낭비 방지 방안」 중 관련 부분 발췌	9
---	---

[참고2] 「국회의원의 보좌직원과 수당 등에 관한 법률 일부개정법률안」 조문대비표	13
---	----

I. 제안경위

1. 발 의 자 : 한정애의원 등 10인
2. 발의연월일 : 2024. 7. 26.
3. 회부연월일 : 2024. 7. 29.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 지방의회의원의 의정활동을 지원하기 위해 의정활동비, 월정수당 및 여비를 지급하도록 하고, 그 지급에 특별한 제한을 두고 있지 않음. 반면, 조례에서는 전국 243개 지방자치단체 모두 구속된 지방의회의원에게 의정활동비를 지급하지 않도록 하는 규정을 두고 있음.

그러나 월정수당에 대해서는 동일한 취지로 조례를 개정한 지방자치단체가 10곳에 불과한 실정이어서, 지방의회의원이 구금되어 사실상 의정활동을 할 수 없는 때에도 대부분 제한 없이 지급되고 있음. 이는 지방의회의원의 직무활동을 지원한다는 월정수당 지급의 취지에 맞지 않고, 지방의회의원에 대한 주민의 신뢰를 약화시키는 문제가 있음.

이에 지방의회의원이 공소 제기된 후 구금 상태에 있는 경우에는 의정활동비, 월정수당 및 여비 일체의 지급을 제한함으로써 의정활동

동 지원 제도의 도입 취지를 살리고, 주민에 대한 지방의회의원의 책임을 제고하려는 것임(안 제40조제4항 및 제5항 신설 등).

Ⅲ. 검토의견

개정안은 공소 제기되어 구금상태에 있는 지방의회의원에 대해 의정 활동비, 월정수당 및 여비를 지급하지 아니하되, 무죄 판결 등이 확정 된 경우에는 지급하지 않은 의정활동비 및 월정수당 등을 소급하여 지급하도록 규정하려는 것임(안 제40조).

현행	개정안
제40조(의원의 의정활동비 등) ① 지방 의회의원에게는 다음 각 호의 <u>비용</u> 을 지급한다.	제40조(의원의 의정활동비 등) ① ---- ----- <u>비용</u> (이하 “의정활동비등”이라 한다)---- -----.
1. ~ 3. (생략)	1. ~ 3. (현행과 같음)
② 제1항 각 호에 규정된 비용은 대 통령령으로 정하는 기준을 고려하여 해당 지방자치단체의 의정비심의위 원회에서 결정하는 금액 이내에서 지방자치단체의 조례로 정한다. 다 만, 제1항제3호에 따른 비용은 의정 비심의위원회 결정 대상에서 제외한 다.	② <u>의정활동비등은</u> ----- ----- ----- ----- -----.
③ (생략)	③ (현행과 같음)
<신설>	④ <u>지방의회의원이 공소 제기된 후 구금 상태에 있는 경우에는 제1항에 도 불구하고 그 기간 동안 의정활동 비등을 지급하지 아니한다.</u>
<신설>	⑤ <u>지방의회의원이 무죄, 면소, 공소 기각의 판결 또는 결정이 확정된 경</u>

	우에는 제4항에 따라 지급하지 아니한 의정활동비등을 소급하여 지급한다. 이 경우 소급하여 지급하는 금액은 대통령령으로 정하는 이자를 가산하여야 한다.
부 칙 제1조(시행일) 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다. 제2조(의정활동비 등의 지급제한에 관한 적용례) 제40조제4항 및 제5항의 개정규정은 이 법 시행 당시 구금 중인 지방의회의원에 대하여도 적용한다. 이 경우 지급하지 아니하는 의정활동비등은 이 법 시행 이후의 구금기간에 한한다.	

개정안은 지방의회의원이 공소가 제기된 후 구금상태에 있는 경우 신체적 자유가 제한되어 의정활동을 사실상 수행하기 어려운 점을 고려하여, 구금기간 중에는 의정활동비와 월정수당 및 여비¹⁾를 지급하지 않고, 무죄 판결 등이 확정되면 소급하여 지급하도록 하려는 것임.

1) 「지방자치법」

제40조(의원의 의정활동비 등) ① 지방의회의원에게는 다음 각 호의 비용을 지급한다.

1. 의정(議政) 자료를 수집하고 연구하거나 이를 위한 보조 활동에 사용되는 비용을 보전(補填)하기 위하여 매월 지급하는 의정활동비
2. 지방의회의원의 직무활동에 대하여 지급하는 월정수당
3. 본회의 의결, 위원회 의결 또는 지방의회의 의장의 명에 따라 공무로 여행할 때 지급하는 여비

대법원 2009. 1. 30. 선고 2007두13487 판결

“월정수당은 지방의회 의원의 직무활동에 대하여 매월 지급되는 것으로서, 지방의회 의원이 전문성을 가지고 의정활동에 전념할 수 있도록 하는 기틀을 마련하고자 하는 데에 그 입법 취지가 있다는 점을 고려해 보면, 지방의회 의원에게 지급되는 비용 중 적어도 월정수당은 지방의회 의원의 직무활동에 대한 대가로 지급되는 보수의 일종으로 봄이 상당하다.”

<2024년 지방의회 의정활동비 및 월정수당 지급현황>

(단위: 만원)

	의정활동비	월정수당	합계
광역의회 평균	2,341	4,197	6,538
기초의회 평균	1,776	2,763	4,539
총 평균	1,816	2,864	4,680

※ 표의 금액은 연간금액임

현재 전국의 모든 시·도 및 시·군·구 지방의회에서는 자체적으로 조례 또는 규칙을 통해 지방의회의원이 공소제기 후 구금상태인 경우 의정활동비를 지급하지 않고 있으므로, 개정안은 의정활동비 외에 월정수당 및 여비의 지급을 추가로 제한하는 효과가 있음.

강화된 지방의회의 권한과 위상에 맞추어 지방의회의원에게 요구되는 윤리성과 성실성, 신뢰성을 고려할 때 공소제기 후 구금상태에 있어 사회적 비난가능성이 상당한 상황에서는 개정안과 같이 의정활동비 등의 지급을 제한하려는 개정안의 취지는 타당하다고 보임.

또한, 국민권익위원회는 2022년 12월 「지방의회의원 의정비 예산낭비 방지 방안」을 마련하여 전국 243개 지방의회에 지방의회의원이 구속된 경우에는 의정활동비 및 월정수당의 지급을 제한하도록 권고²⁾한

2) 「지방의회의원 의정비 예산낭비 방지 방안」

□ 조치사항

구 분	조치사항	해당기관
지방의원이 구속되는 경우 의정비 제한	▪ 지방의원의 공소제기 후 구속기간 동안 의정비 지급 제한 - 의정비 전액 또는 지자체장 등과 유사한 수준으로 감액 ※ 의정비 지급 조례 개정	243개 지방의회

바 있고([참고] 「지방의회의원 의정활동비 예산낭비 방지 방안」 중 관련 부분 발
췌), 이에 따라 현재 186개의 지방의회에서 의정활동비 뿐만 아니라 월
정수당의 지급을 제한하고 있음.

다만, 개정안을 입법화하는 경우 다음 사항을 고려할 필요가 있다고
보임.

첫째, 지방의회의원이 기소되어 구금 중인 경우라 하더라도 그 신분
또는 자격이 정지되는 것은 아니며, 그 적절성 여부는 별론으로 하더
라도 제한적으로나마 조례안 발의 등 직무활동을 할 수 있음.

현재 지방의회의원 외에 일반 공무원이 형사사건으로 기소되어 직위
해제되거나 지방자치단체의 장이 공소제기 후 구금상태에 있어 부단체
장이 그 권한을 대행하는 경우 봉급을 감액하고 있기는 하나,

이는 형사 기소 또는 구금에 따른 직접적인 효과라기 보다는 기소
등에 따른 ‘직무정지’(직위해제 또는 권한대행)로 인한 효과인 점을 고
려할 필요가 있음.

<구금 등에 따른 봉급 등 제한 현황>

구 분	근거규정	대상	봉급 등 제한	비 고
공무원	공무원 보수규정 제29조	형사사건으로 기소되어 직위해제 상태	봉급의 50% 지급, 3개월 경과시 30% 지급	직위해제 무효·취소 또는 변경시 소급지급
	지방공무원 보수규정 제28조			
지자체장	지방공무원 보수규정 제48조의2	공소 제기된 후 구금 상태	연봉월액의 40% 지급, 3개월 경과시 20% 지급	무죄 판결시 소급지급

따라서 구금상태에서도 신분 또는 자격이 유지되어 제한적으로나마 직무를 수행할 수 있는 지방의회의원에게 개정안과 같이 의정활동비, 월정수당 및 여비 전액을 지급하지 않는 방안에 대해서는 헌법상 무죄 추정의 원칙³⁾과 과잉금지의 원칙에 반할 여지는 없는지 및 국회의 사례⁴⁾ 등을 종합적으로 고려할 필요가 있다고 보임.

둘째, 의정활동비 등의 감액범위의 적정성에 대한 검토가 필요해 보임. 개정안은 공소 제기 후 구금상태에 있는 경우 의정활동비, 월정수당 및 여비를 전액 삭감하고 있음.

이에 대하여는 급여성 수당(월정수당)을 통한 해당 의원 본인 외 가

3) 「헌법」 제27조 ④ 형사피고인은 유죄의 판결이 확정될 때까지는 무죄로 추정된다.

4) 현재 국회의원이 구금되는 경우, 결석한 회의일수에 따라 특별활동비가 감액(월 일 3만원 가량씩)되는 외에 수당 등 감액은 없음.

참고로, 2024. 10. 31. 국회의원이 구금되는 경우 수당 등의 지급을 제한하는 내용의 「국회의원의 보좌직원과 수당 등에 관한 법률 일부개정법률안」이 국회운영위원회에서 의결되었음(p.13 조문대비표 참고)

족의 부양과 생계유지의 필요성, 지방자치단체의 장이나 일반 공무원의 경우 형사 고소 등의 사유로 직무가 정지될 경우 직무정지 기간에 따라 감액범위를 차등적으로 규정하고 있는 점 등을 고려하여,

감액되는 수당의 종류(의정활동비, 월정수당 및 여비)에 대한 입법정책적 결정이 필요하다고 보이며, 구금기간에 따라 의정활동비 등의 감액 수준을 차등적으로 정하는 방안 또한 고려할 수 있을 것으로 보임⁵⁾.

한편, 행정안전부는 공소제기 후 구금된 경우 지방의회의원으로 직무(의정)활동이 불가능하므로 실비보상 성격의 의정활동비 뿐만 아니라 직무활동 수행의 대가로 지급하는 월정수당까지 지급하지 않는 것이 적정하다는 입장임.

문 의 처
02)6788-5334

5) 참고로, 고흥군, 구례군, 담양군, 무안군, 순천시, 신안군, 인천광역시 미추홀구·연수구, 장성군, 화순군은 조례를 통해 3개월 이하 구금 시 월정수당의 40%, 3개월 초과 구금 시 월정수당의 20%가 지급되도록 규정하고 있음.

[참고1] 「지방의회의원 의정활동비 예산낭비 방지 방안」 중 관련 부분 발췌

Ⅲ. 문제점

4 구속된 지방의원 의정비 과다 지급

□ 지방의원 구속 시 의정비 제한 미흡

- 243개 지방의회 중 대다수가 지방의원 구속기간에 대한 월정수당 제한 규정 미흡

- 의정활동비는 모두 제한, 월정수당은 10곳*(4.1%)에 불과<의정비 전액 제한>

*서울 강동구·관악구, 대구 수성구, 경기 부천시·하남시, 충남 당진시·아산시, 전남 광양시, 경남 고성군·함양군

- 지방의원이 비위행위로 구속된 경우에도 의정비의 약 70%를 차지하는 월정수당(월평균 기초 230만원, 광역 351만원) 지급(상기 10곳 제외)

- 반면, 지자체장이 공소제기 후 구속되거나 일반 공무원이 형사사건으로 기소되어 직위해제 되면 연봉월액의 40% 또는 20% 지급

< 지자체장 등 급여 제한 기준 >

- 지자체장: 구속된 경우 연봉월액의 40%(3개월 내), 20%(3개월 후) 지급

「지방공무원 보수규정」 개정('19.1.8. 시행)

⇒ 구금·권한대행 시 70%(→ 40%로 변경), 3개월 경과 시 40%(→ 20%로 변경)

- 국가·지방공무원: 형사사건으로 기소되어 직위해제 시 연봉월액의 40%(3개월 내), 20%(3개월 후) 지급

(직위해제 시 40%, 직위해제일부터 3개월 경과시 20% 지급)

- 행정안전부도 지방의회에 의정활동비 제한을 요청하였으나, 월정수당에 대해서는 추가 조치 없음

※ 지방의회의 의정활동비 제한 조치 이후 구속된 지자체장 급여제한 기준 강화

【참고】 행정자치부 선거의회과-2762호('16.9.9.) 공문내용

■ 문서제목: 구금 지방의원 의정활동비 지급제한 협조 요청

- (배경) 최근 구속된 지방의원에 대한 의정활동비 지급 관련 비판 여론 고조
- (내용) 구금된 지방의원에게 의정활동비 지급 제한하도록 조례 제·개정 요청
- (근거) 구금된 지방자치단체장에게는 연봉월액의 70%만 지급

□ 비위행위 지방의원 형사처벌 현황

- 제7~8기 지방의회에서 형사사건으로 공소 제기된 지방의원은 총 172명이며, 이 중 38명(22.0%)이 구속되었고 36명 유죄 확정(2건 진행 중)

※ 공소 제기된 172명 중 7기는 93명(54.1%), 8기는 79명(45.9%)이며 재판이 확정된 154명 중 유죄판결은 151명(98.0%)

□ 구속된 지방의원 의정비 과다 지급

- 구속된 38명에게 지급된 의정비는 총 6억 5,228만원이며, 1명당 평균 1,716만원(월 257.4만원) 지급

< 구속된 지방의원 의정비 지급액 (권익위 실태조사) >

구속의원	의정비 지급액(원)			평균 구속기간
	합계	의정활동비	월정수당	
38명	652,282,551	104,681,921	547,600,630	200일(6.7개월)

- 최고 지급액은 6,242만원(뇌물)이며, 6,027만원(살인교사), 3,707만원(공무집행방해·배임), 3,590만원(사기) 지급 순으로 나타남

< 구속된 지방의원 의정비 상위 지급 사례 (권익위 실태조사) >

연번	구분	지급액	구속일수	죄명	재판결과
1	광역	6,242만원	363일	뇌물	유죄
2	광역	6,027만원	418일	살인 교사	유죄
3	기초	3,707만원	502일	공무집행방해·배임	유죄
4	기초	3,590만원	391일	사기	유죄
5	기초	3,089만원	276일	뇌물	유죄
6	기초	3,075만원	434일	친족관계에 의한 강간	유죄
7	기초	2,905만원	372일	뇌물	유죄
8	기초	2,782만원	314일	뇌물	유죄
9	기초	2,718만원	358일	뇌물	유죄
10	기초	2,714만원	361일	뇌물	유죄

※ 구속 지방의원 의정비 상세 지급현황은 <붙임1> 참조

IV. 개선방안

3 지방의원 구속 시 의정비 제한

□ 지방의원이 구속되는 경우 의정비 지급 제한

- 지방의회는 지방의원의 공소제기 후 구속기간 동안 의정비 전액 또는 지자체장 등과 유사한 수준으로 의정비 감액

※ (예시) 의정비(월정수당+의정활동비) 전액 미지급, 월정수당 〇% 이내 지급 등

붙임1

지방의원 구속 및 의정비 지급현황 ('22.7~10월 권익위 실태조사)

■ (7기) '14.7월~'18.6월 / (8기) '18.7월~'22.6월 ('22.7.31. 기준, 단위: 원)

구분		구금 여부	구금 일수	재판 현황	재판 결과	구금기간 중 의정비 지급액			
						합계	(금액순)	의정 활동비	월정수당
7기 (27명)	광역	구금	418	확정	유죄	60,277,940	2	9,298,380	50,979,560
	기초	구금	139	확정	유죄	17,350,000	16	5,500,000	11,850,000
	기초	구금	180	확정	유죄	18,552,120	14	6,600,000	11,952,120
	기초	구금	361	확정	유죄	27,145,250	10	-	27,145,250
	기초	구금	443	확정	유죄	14,727,500	18	-	14,727,500
	기초	구금	391	확정	유죄	35,906,070	4	7,700,000	28,206,070
	기초	구금	52	확정	유죄	4,943,530	30	1,774,180	3,169,350
	기초	구금	372	확정	유죄	29,059,120	7	3,300,000	25,759,120
	광역	구금	130	확정	유죄	18,523,430	15	6,241,930	12,281,500
	기초	구금	353	확정	유죄	25,774,480	12	2,200,000	23,574,480
	광역	구금	363	확정	유죄	62,421,980	1	17,900,000	44,521,980
	기초	구금	112	확정	유죄	9,652,890	23	1,833,340	7,819,550
	기초	구금	434	확정	유죄	30,750,000	6	2,750,000	28,000,000
	기초	구금	358	확정	유죄	27,186,000	9	3,300,000	23,886,000
	기초	구금	194	확정	유죄	12,365,440	19	-	12,365,440
	기초	구금	30	확정	유죄	2,641,370	35	1,100,000	1,541,370
	기초	구금	43	확정	유죄	4,833,000	31	1,685,930	3,147,070
	기초	구금	86	확정	유죄	9,663,000	22	3,300,000	6,363,000
	기초	구금	276	확정	유죄	30,890,410	5	8,800,000	22,090,410
	기초	구금	79	확정	유죄	8,077,500	26	2,200,000	5,877,500
	광역	구금	24	확정	유죄	3,920,740	33	1,500,000	2,420,740
	기초	구금	314	확정	유죄	27,821,620	8	11,816,130	16,005,490
	기초	구금	402	확정	유죄	23,280,790	13	-	23,280,790
	기초	구금	48	확정	유죄	5,308,000	29	1,916,120	3,391,880
	기초	구금	47	확정	유죄	5,482,931	28	1,692,581	3,790,350
	기초	구금	12	확정	유죄	1,662,330	37	660,000	1,002,330
	기초	구금	44	확정	유죄	4,063,470	32	1,613,330	2,450,140
8기 (11명)	기초	구금	296	확정	유죄	27,067,850	11	-	27,067,850
	기초	구금	31	확정	유죄	1,949,980	36	-	1,949,980
	기초	구금	502	확정	유죄	37,075,570	3	-	37,075,570
	기초	구금	154	확정	유죄	9,117,760	25	-	9,117,760
	기초	구금	172	확정	유죄	9,798,540	21	-	9,798,540
	기초	구금	114	진행 중	-	7,080,540	27	-	7,080,540
	기초	구금	184	진행 중	-	10,377,000	20	-	10,377,000
	기초	구금	190	확정	유죄	14,738,430	17	-	14,738,430
	기초	구금	187	확정	유죄	9,444,970	24	-	9,444,970
	기초	구금	52	확정	유죄	2,668,500	34	-	2,668,500
	기초	구금	13	확정	유죄	682,500	38	-	682,500
합계	-	-	7,600 일	-	-	652,282,551 (100%)	-	104,681,921 (16.0%)	547,600,630 (84.0%)

[참고2] 「국회의원의 보좌직원과 수당 등에 관한 법률 일부개정법률안」 조문대비표

현행	개정안
<u><신 설></u>	<u>제12조의2(수당 등 지급 제한) ①</u> <u>국회의원이 공소 제기된 후 구급</u> <u>상태에 있는 경우 제7조, 제11조</u> <u>및 제12조에 따른 수당, 입법활동</u> <u>비 및 특별활동비(이하 이 조에</u> <u>서 “수당등”이라 한다)를 지급하</u> <u>지 아니한다.</u> <u>② 국회의원에 대하여 무죄, 면소,</u> <u>공소기각의 판결 또는 결정이 확</u> <u>정된 때에는 제1항에 따라 지급</u> <u>하지 아니한 수당등을 소급하여</u> <u>지급한다.</u>