



# 국회의원 급여는 누가, 어떻게 결정하는가?

## : 의원 급여를 결정하는 세 가지 방식

전진영

국회의원의 급여(세비)는 선출직 대표자로서 책임과 직무의 중요성을 반영하여 최고위직 공무원 보수 수준으로 정하는 것이 일반적이다. 의원 급여를 결정하는 주체는 의회(미국), 독립된 외부기구(영국), 연방대법관 보수연동(독일) 등의 유형으로 구분된다. 의원 급여의 인상률은 특정 기준에 연동되도록 하고 있는데, 우리나라와 영국은 공무원 보수인상률에 연동시키는 반면, 미국과 독일은 고용비용지수나 명목임금지수와 같은 민간부문 지표를 반영한다. 독립적 의회윤리심사기구(IPSA)를 통해 의회로부터 독립하여 의원급여를 결정하는 영국의 방식이 주목받고 있는데, IPSA는 의원 급여가 독립적이고 효과적으로 의정활동 수행하기에 충분한 수준에서 결정되어야 한다는 원칙을 표방하고 있다.

### 1 의원 급여<sup>1)</sup>는 왜 높은 수준인가?

미국 연방헌법은 연방의원에게 국고에서 급여를 지급해야 한다는 조문을 제정헌법에서부터 명문화하고 있다. 그 배경은 1787년 필라델피아 제헌회의 (Constitutional Convention)에서의 논의로 거슬러 올라간다. 제헌회의에 참여한 13개주 대표단은 연방의회가 유능한 시민대표자들로 구성되기를 원했는데, 만약 의원직에 대해 충분한 보수를 지급하지 않으면 부자들만 의원직에 관심을 가질 것을 우려하였다.<sup>2)</sup> 이런 우려는 연방의원에 대한 급여지급을 연방헌법에 명문화하게 된 배경이다.

의원은 단순히 입법활동뿐만 아니라, 행정부의 정

책집행을 감독하며, 예산결산심사를 통해서 재정통제권을 행사한다. 이와 같은 막중한 책임과 의무를 수행하는 의원에게 그에 합당한 급여를 지급함으로써 재임기간동안 직무에 전념할 수 있도록 하는 것은 중요하다. 따라서 의원은 일반적으로 공무원 급여 체계상 최고 수준의 급여를 받으며, 이는 일반 근로자의 평균소득보다 훨씬 많다. 현대사회에서 '무보수 명예직'으로서의 공직은 로마시대의 신화에 불과하며, 의원을 비롯한 공직자는 그 직위와 책무에 합당한 급여와 처우를 받도록 되어 있다.

다만, 의원은 입법권과 재정통제권(power of purse)을 갖다 보니, 의원 급여를 자유롭게 인상할 수 있다는 오해를 종종 받는다. 이런 오해는 우리나라뿐만 아니라 주요국에서도 일반적이다. 이 글에서는 국회 의원의 급여결정 방식과 함께 주요국 의회에서 의원 급여가 어떤 방식으로 결정되는지를 비교분석하고, 그 함의를 검토하고자 한다.

1) 국회의원에 대한 보수는 '세비(歲費)'로 불리지만, 근거 법률에서 사용하는 용어는 '수당'이다. 미국의 경우 급여(salary), 영국의 경우 보수(pay) 등으로 불리는데, 여기에서는 의원의 의정활동에 수행에 대한 급여성 성격이라는 점에서 '급여'로 통일하기로 한다.

2) Congressional Institute, "Who Decides How Much Congress Gets Paid?", 2019.



## 2 국회의원의 급여 결정 방식

### (1) 급여 관련 규정

국회의원의 급여와 관련된 법적 근거는 「국회의원의 보좌직원과 수당 등에 관한 법률」(약칭 「국회보좌직원및의원수당법」)이다. 동법 제7조(수당의 지급기준)는 “국회의원에게 별표 2의 수당을 매월 지급한다. 다만, 수당을 조정하고자 할 때에는 이 법이 개정될 때까지 공무원보수의 조정비율에 따라 국회규칙으로 정할 수 있다”고 규정함으로써 「국회의원 수당 등에 관한 규칙」에 위임하고 있다. 그리고 동규칙 제2조는 “국회의원에게 매월 지급하는 수당은 법이 개정될때까지 별표 1의 기준에 의한다. 다만 국회의장은 이 규칙이 개정될 때까지 수당의 조정이 필요하다고 인정할 때에는 공무원 보수의 조정비율의 범위에서 이를 정할 수 있다”고 규정하고 있다.

최종적으로 국회의원의 급여는 「국회의원 수당 등 지급에 관한 규정」에 의해서 결정되는 것이 일반적이다. 이 규정 제2조(수당)제1항은 “법 제7조 및 규칙 제2조의 각 단서규정에 의하여 수당은 별표 1의 기준에 의하여 지급한다”고 정하고 있다. 결국 국회의원 급여 관련 근거 법률과 규칙의 위임에 따라서 실제로 국회의원 급여의 결정은 국회규정 개정에 따라 이루어지는 것이다.

### (2) 의원 급여의 결정 절차

국회의원의 급여가 인상될 때마다 ‘셀프 세비 인상’이라는 비판이 제기되지만, 국회의원이 자신들의 급여를 원하는 대로 인상할 수 있는 것은 아니다. 「국회의원 수당 등에 관한 규칙」 제2조에서 의원급여를 조정할 경우 공무원보수 조정비율의 범위에서 할 수 있도록 규정하고 있기 때문이다.

구체적으로 국회의원의 급여가 결정되는 방식은 다음과 같다. 우선 매년 기획재정부는 다음 연도 국회 예산을 편성할 때 공무원 보수인상률에

맞춰서 국회의원 수당 등의 국회예산을 편성한다. 정부가 편성한 다음 연도 예산안이 국회에 제출되면, 소관 상임위원회인 국회운영위원회의 예비심사와 예산결산특별위원회의 본심사를 거친 후 본회의에서 예산안이 최종 의결된다.

이렇게 확정된 예산에 따라서 국회의원 수당 등 지급액을 규정하는 「국회의원 수당 등 지급에 관한 규정」을 개정함으로써 다음 연도 국회의원의 급여가 최종적으로 결정된다.

## 3 주요국의 의원 급여 결정방식

### (1) 미국<sup>3)</sup>

미국 연방의원의 급여는 의회에서 입법을 통해서 결정된다. 이는 연방헌법 제1장제6조 “상원의원과 하원의원은 법률이 정하는 바에 따라 의원의 직에 대한 보수를 받으며, 이는 미국의 국고에서 지급된다”에 근거를 둔다. 1991년까지 의회는 특별 입법 등을 통해서 의원 급여를 인상해 왔다.

그러나 1989년에 제정된 「윤리개혁법」(The Ethics Reform Act of 1989)에 따라 의원 급여 인상은 매년 자동적으로 조정되는 공식에 따르는 방식으로 바뀌었다. 조정공식은 노동부 산하 노동통계국이 산출하는 고용비용지수(Employment Cost Index: ECI)에 의한 민간부문 임금인상률에 기반한다. 별도의 입법이 없는 한 이 조정공식에 따라서 의원 급여 수준이 결정되지만, 조정비율이 연방공무원(General Schedule employee)의 급여인상률보다 높을 수는 없다.

의회는 입법권을 이용하여 자동조정공식에 따른 의원 급여 인상을 무효화하고 의원 급여를 전년도 수준으로 동결할 수 있다. 1991년 이후로 2023년까지 총 13차례(1991-1993, 1998, 2000-2006, 2008-2009)는 자동조정공식에 따라 의원 급여

3) Congressional Research Service, “Salaries of Members of Congress: Recent Actions and Historical Tables”, 2023.

가 인상되었다. 나머지 20차례는 자동조정방식이 적용되지 않았다.

연방의원의 연봉은 2009년에 \$174,000(₩232,899,000)<sup>4)</sup>으로 인상된 이후로 현재까지 동결되어 있다. 이는 의회가 입법(의회세출법)을 통해서 자동조정공식의 적용을 금지하고 급여동결을 의결했기 때문이다. 의회조사국의 분석에 따르면 1992년 이후 자동조정공식이나 연방공무원 급여인상률에 따라 의원 급여가 계속 인상되었더라면 2023년 연방의원 연봉은 \$232,600(₩311,335,100)에 이른다.

2024년의 경우에도 ECI에 기반한 자동조정공식에 따르면 양원의원 급여는 4.6% 인상될 수 있었지만, 양원은 자동인상을 금지하는 입법을 통해서 15년째 의원 급여는 동결되었다. 이 기간동안 인플레이션을 감안하면, 2009년 이래로 의원 급여는 사실상 29% 감소한 것과 같다.

## (2) 영국<sup>5)</sup>

2011년 이후로 영국에서 의원 급여는 2009년에 신설된 독립적인 의회윤리심사기구(Independent Parliamentary Standards Authority, 이하 IPSA)<sup>6)</sup>에 의해서 결정된다. 그 이전까지 의원 급여는 의회 결의안에 의해서 결정되었기 때문에 사실상 의원이 자신의 급여를 결정하는 방식이었다.

IPSA가 의원 급여 수준을 결정하는 원칙은 매년 통계청(Office for National Statistics)이 발표하는 ‘공공부문 평균소득 변화’(changes in

public sector average earnings), 즉 공무원 급여인상률을 반영하는 것이다. 다만 이 원칙을 적용하여 의원 급여를 조정할지 여부는 전적으로 IPSA의 권한이다. 즉, IPSA는 거시경제 지표나 민간부문 소득통계 등 다양한 변수를 고려하여 의원 급여 수준을 결정한다.<sup>7)</sup> 예컨대 2020년에 코로나 팬데믹이 발생하자 IPSA는 2020/2021년에 의원 연봉을 £81,932(₩138,584,700)<sup>8)</sup>로 동결한 바 있다.

2022년에 의원연봉은 공무원 급여인상률인 2.7%를 반영하여 £84,144(₩142,326,210)로 결정되었다. 현재 의원 연봉은 2023년 4월에 공무원 급여인상률 2.9%을 반영하여 결정된 £86,584(₩146,453,372)이다.

## (3) 독일

독일 연방의회 의원은 자신의 직무수행에서 독립성을 보장할 수 있는 적절한 수준의 급여를 받을 헌법상 권리를 갖는다(기본법 제48조제3항). 독일 의회에 따르면 의원 급여는 의원직의 중요성과 의원직에 따르는 책임과 의무를 반영하여 결정되어야 한다. 독일 연방헌법재판소도 연방의원은 헌법상 지위, 의원직에 따르는 부담 및 의원 직무의 중요성을 고려하여 재임기간 동안 충분한 보수를 제공받아야 한다고 여러 차례 결정한 바 있다.<sup>9)</sup>

하원의원의 보수를 규정하는 근거는 「독일 연방의회 의원의 법적 지위에 관한 법률」(이하 「의원법」)이다. 동법 제11조제1항에 따르면 “독일 연방의회 의원의 월 급여는 연방대법원 판사의 급여<sup>10)</sup>를 기준으로 한다.”

4) 2024년 2월 2일 고시 매매기준율(\$1=₩1,338.5)에 따라 계산함.

5) House of Commons Library, “Members’ pay and expenses and ministerial salaries 2022/23”, 2023; IPSA, “How does IPSA decide MPs’ pay?”(최종검색일:2024년 2월 2일), <<https://www.theipsa.org.uk/news/who-decides-mps-pay>>

6) 영국 하원의원 주택수당 과다청구 스캔들이 터진 이후, 의회는 「의회윤리법」(Parliamentary Standards Act)을 제정하여 의회와 정부 및 정당으로부터 독립적인 IPSA를 신설하였다. IPSA의 주된 기능은 의원과 보좌진의 급여수준을 결정하고, 의정활동비용 청구 및 집행을 감독하는 것이다. IPSA의 위원은 의원이 아닌 외부전문가로 구성된다.

7) IPSA, “Consultation report: mechanism for updating MPs’ salaries”, 2021.

8) 2024년 2월 2일 고시 매매기준율(£1=₩1,691.46)에 따라 계산함.

9) 독일 의회 홈페이지, “Remuneration of Members of the German Bundestag”(최종검색일: 2024년 2월 2일), <<https://www.bundestag.de/en/members/remuneration>>

10) 연방대법관 급여는 연방급여법 부속서 IV에 따른 급여 등급(salary group) R6에 해당된다.

「의원법」은 의원 급여의 조정방식에 대해서도 규정하고 있다. 연방통계청장은 매년 3월 31일까지 의장에게 명목임금지수를 보고하며, 이 지수를 기준으로 의원 급여는 매년 7월 1일에 조정된다(제11조제4항). 2021년에 연방의원 급여가 역사상 최초로 감액되었는데, 이는 코로나팬데믹으로 인해 2020년 명목임금지수가 0.6%하락한 것이 반영되었기 때문이었다.

2024년 1월 현재 독일 연방하원 의원의 연봉은 €127,100(₩183,631,000)<sup>11)</sup>이다.

#### 4 비교와 함의

미국의 경우 최종적으로 의원 급여를 결정하는 것은 의원 자신이다. 민간부문의 임금인상률이나 연방공무원 급여인상률에 연동되도록 한 것은 가이드라인일 뿐이지 의회의 결정을 구속하지 못하기 때문이다. 그럼에도 불구하고 2009년 이후로 15년간 의회가 의원 급여를 동결하고 있는 것은 유권자의 비판적 시각을 의식하기 때문이다. 즉, 급여인상 법안에 대한 의원의 표결은 다음 선거에서 유권자의 심판에 직면할 수 있기 때문이다.

우리나라 국회의원의 급여인상은 공무원 보수 인상률의 범위 내에서 조정할 수 있지만, 국가공무원 보수인상에도 불구하고 급여를 동결한 적은 여러 차례 있었다. 2014년부터 2017년까지, 그리고 2020년에 국회의원 급여는 동결되었으며, 2023년에도 공무원 보수가 1.4% 인상되었지만 4급이상 공무원 보수는 동결되면서 국회의원 급여도 동결된 바 있다.

프랑스와 일본의 경우도 독일처럼 사법부나 행정부의 최고위직 보수를 기준으로 의원 급여를 결정한다. 프랑스는 의원 급여를 최고위직 국가공무원 보수에 준하여 결정하고<sup>12)</sup>, 일본은 내각

대신정무관(大臣政務官)의 급여에 준하여 결정한다. 이처럼 의원에게 최고 수준의 급여를 지급하는 것은 대의민주주의의 성공적인 운영을 위해서는 의원직의 중요성에 걸맞는 처우가 필요하기 때문이다.

IPSA를 통해서 의원 급여를 결정하고 있는 영국의 사례는 다른 나라의 의회들로부터 높은 관심을 받고 있다.<sup>13)</sup> 독립적인 외부기구에 의한 의원급여 결정은 ‘의원에 의한 의원 급여 결정의 한계’에 대한 비판을 벗어날 수 있는 방안이 될 수 있다. 다만 국회가 ‘의원에 의한 의원윤리심사의 한계’를 극복하기 위해서 ‘윤리심사자문위원회’를 신설하고도 위원 구성방식(교섭단체대표의원 추천)으로 인해 제대로 작동하고 있지 못한 점을 고려한다면, 외부기구를 구성하더라도 외부기구의 독립성을 확보하지 못한다면 제도 도입의 목적을 달성하기 어려울 것이다.

우리나라에서 국회개혁이 논의될 때마다 ‘급여(세비) 삭감’이 단골 의제로 등장한다. 과연 의원 급여를 삭감하면 국회개혁이 용이해 질 것인지에 대한 진지한 성찰이 필요하다. 국회개혁의 궁극적 목적은 결국 대의민주주의의 성공인데, 이를 위해서는 사회의 다양한 부문에서 유능한 인재를 의원으로 충원해야 한다. 막중한 책무를 갖는 의원에게 독립적이고 자율적인 의정활동을 수행하기에 충분한 수준의 급여를 지급하는 것은 그 필요조건이 될 수 있다.

『이슈와 논점』은 국회의원의 입법활동을 지원하기 위해 최신 국내외 동향 및 현안에 대해 수시로 발간하는 정보 소식지입니다. 이 보고서의 내용은 국회의 공식 입장이 아니라 국회입법조사처의 조사분석 결과입니다.

으로, 의원은 이 범주의 최고 급여액과 최저급여액의 평균을 받는다.

13) 독일의 한 여론조사에 따르면 응답자의 53%가 영국과 같은 독립기구를 설치하여 의원 급여 수준을 결정해야 된다고 응답하였다. 주목할 만한 점은 응답자 중에서 연방대법관 수준의 의원 급여를 많다고 응답한 비율은 16%에 불과한 반면, 62%는 적절하다고, 16%는 적다고 응답했다는 점이다. IFO Institute, “For More Transparency: German Bundestag Tightens Rules on Supplementary Income for Members of Parliament”, 2021.

11) 2024년 2월 2일 고시 매매기준율(1€=₩1,444.78)에 따라 계산함  
12) 최고위직 국가공무원의 보수란 “hors échelle”의 범주를 의미하는 것

