

● 제328회 ●  
서울특별시의회(임시회)  
제1차 운영위원회

지방의원의 의회 내 발언에 대한 면책특권 확보 관련  
「지방자치법」 개정 촉구 건의안  
검 토 보 고 서

2025. 3. 6.

운 영 위 원 회  
수 석 전 문 위 원

# 【지방의원의 의회 내 발언에 대한 면책특권 확보 관련 「지방자치법」 개정 촉구 건의안】

## I. 건의안 개요

### 1. 제안자 및 제안경과

- 가. 제안자 : 박중화 의원 등 19명 공동발의
- 나. 제안일 : 2025. 2. 3.
- 다. 회부일 : 2025. 2. 6.
- 라. 의안번호 : 2395

### 2. 제안이유 및 주요내용

#### 가. 제안이유

- 현재 면책특권은 국회의원에 대하여는 헌법(제45조)에서 「국회에서 직무상 행한 발언과 표결에 관하여 국회 외에서 책임을 지지 아니한다」고 규정하여 국회의원에게 국회에서 발언의 자유를 최대한 보장하고 있는 반면, 지방의원에 대해서는 헌법과 법에 아무런 명문규정이 없기 때문에 지방의원의 발언에 면책특권을 국회의원과 동일하게 부여받지 못하고 있는 실정임.
- 이로 인해 지방의원은 발언에 대해 민사·형사상 책임을 별도로 질 수 있는 등 제약을 가져옴으로써 큰 틀에서는 지방자치제도의 핵심이라고 할 수 있는 ‘자치’의 원칙에도 반할 수 있으며, 주민의 대의기관이라고 할 수 있는 의회의 의원이 다양한 사회적, 지역적 의견을 반영하여

- 결정을 내려야 하는 역할을 수행하는 것에 있어서 의정활동이 위축됨과 동시에 의회 본래의 기능인 집행부 견제 기능이 제약을 받을 수 있음.
- 지방의원은 지역주민의 의견을 대변하고 공공의 이익을 위해 존재하는 만큼 의정활동에 있어서 발언의 자유는 보장되어야 하며 이는 민주주의 기본원칙이라고 할 수 있음.
  - 이에 지방의원에게도 면책특권 부여를 통해 의회 내에서 의원들이 서로의 의견을 존중하며 정치적·사회적 논쟁을 생산적인 방향으로 이끌고 동시에 이에 수반되는 의사전달 과정에서의 표현의 자유와 의사결정이 용이할 수 있도록 하는 방안 마련이 필요함.
  - 이를 위해 서울특별시의회는 지방의원에게도 의회 내 직무상 행한 발언과 표결에 관하여 면책특권이 확보될 수 있도록 「지방자치법」 개정안을 발의하고 이와 관련하여 심도 있는 논의를 시작할 것을 대한민국 국회와 정부(행정안전부)에 요청할 것을 건의하고자 함.

#### 나. 주요내용

- 지역주민의 대표기관으로서 집행부에 대한 견제·감시라는 본연의 역할에 막중한 책임이 있는 지방의회가 적극적이고 내실 있게 맡은 역할을 수행하기 위해 지방의원이 의회 내 발언한 내용에 대한 면책특권을 확보할 수 있도록 관련 상위법인 「지방자치법」 개정을 건의함.

### 3. 참고사항

가. 관계법령 : 「지방자치법」

나. 이 송 처 : 대한민국 국회, 행정안전부

## II. 검토의견 (수석전문위원 최현재)

### 1 건의안의 개요 및 취지

- 건의안은 견제와 균형이라는 의회 본연의 역할 수행을 위해 지방의회 의원의 의회 내에서 직무상 행한 발언과 표결에 대해 면책특권을 확보하고자 대한민국 국회와 행정안전부에 「지방자치법」 개정안 발의와 관련 논의를 시작할 것을 건의하고자 제안되었음.

### 2 건의안의 배경 및 타당성 검토

#### (1) 면책특권의 개요 및 현황

- 면책특권은 개인이나 기관이 법적 책임이나 규제의 대상으로부터 면제되는 특권을 의미함.
  - 면책특권 대상은 국회의원과 대통령, 외교관 등으로 헌법과 외교관계에 관한 비엔나 협약<sup>1)</sup> 등으로 보장하고 있음.
- 특히 의원의 면책특권은 불체포특권과 함께 의회의 독립과 자율을 보장하기 위한 불가결한 제도적 장치로서 미국, 영국, 프랑스 등 대부분의 국가에서 연방의원<sup>2)</sup> 등에 적용 시행 중임.
- 국내의 경우 「헌법」 제45조에서 “국회의원은 국회에서 직무상 행한 발언과 표결에 관하여 국회 외에서 책임을 지지 아니한다”고 규정하여 국회의원의 발언과 표결의 면책특권을 인정하고 있음.

1) 외교 관계에 관한 빈 협약(Vienna Convention on Diplomatic Relations) : 1961년 성립된 국제 조약으로 외교관의 권한을 규정하고, 제31조로 외교관의 면제권을 규정함.

2) 국내 국회의원에 준하는 역할과 신분

- 또한, 면책특권의 범위에 대해 직무행위로 행한 국회에서의 발언과 표결 이외의 행위, 즉 자료제출 요구 등의 직무부수행위도 모두 면책 대상으로 보고 있음<sup>3)</sup>.
- 이는 국회의원의 자유로운 의정활동을 보장하고, 국민의 대표로서 민의를 충분히 반영하며, 입법부의 독립성을 강화하기 위한 취지로 보임.
- 그러나 면책특권이 부당한 권력으로부터의 직무상 독립이 아닌, 상대 정파 등에 대한 무분별한 폭로와 비방으로 남용되면서 면책특권을 없애거나 적용 범위를 축소해야 한다는 여론이 높아지고 있음.
- 최근 실시한 여론조사에서도 과반(59.0%)이 ‘국회의원 면책특권 필요성 여부’에 대해 불필요하다고 응답했으며, 필요하다는 의견은 41.0%에 불과한 것으로 나타남<sup>4)</sup>.

## (2) 지방의회의원의 면책특권 요구

- 국회의원과 달리 지방의회의원의 면책특권은 헌법과 법률 등으로 규정하고 있지 않아, 지방의회의원은 의회 내에서의 발언으로 민사·형사상 책임을 질 수 있음.
- 이에 따라 집행부에 대한 견제·감시라는 지방의회 본연의 기능과 역할이 위축될 우려가 있으므로, 지방의회의원에게도 국회의원과 같이 의회 내에서의 발언과 표결, 이에 따른 의정활동에 대한 면책특권 부여를 촉구하는 주장이 지속적으로 제기되고 있음.
  - 대구광역시의회 의원이 시정질문을 통해 ‘하수관 납품 특혜의혹’을 제시해 시장이 일부 잘못을 시인했지만, 납품사가 의원을 명예훼손 혐의로 고발

3) 대법원, 1996. 11. 8. 선고, 96도1742 판결.

4) 국회의원 역할 수행 평가, 한길리서치 2025 신년 특집조사(2024.12.19.~22일, 의뢰 쿠키뉴스, “국민 10명 중 8명은 국회의원 ‘일 못해’...면책특권 불필요 의견도↑” 2025.1.1.).

(2005.5.)함에 따라 전국시·도의회의장협의회에서 ‘지방의회 의원에 대한 면책특권 부여 건의안’을 의결한 바 있음<sup>5)</sup>.

- 지방의회 인사청문회 강화를 위해 지방의회의원의 인사청문회 중 발언에 한시적 면책특권을 부여하는 「지방자치법」 개정 건의안이 제안된 바 있음<sup>6)</sup>.
- 본 건의안 또한, 지방의회의원에게 의회 내 직무상 행한 발언과 표결에 관하여 면책특권이 확보될 수 있도록 「지방자치법」 개정과 관련 논의를 국회와 정부에 요청하는 것임.
- 국회와 지방의회는 국민 또는 주민의 선거에 의하여 선출된 의원으로 구성된 대의기관이자 헌법상 기관이라는 공통점이 있고, 기능면에서도 국가 또는 지방자치단체의 중요한 의사결정과 입법활동, 집행기관에 대한 견제·감시 등을 수행한다는 점에서 국회의원과 동일한 면책특권을 부여해 자유로운 의정활동을 보장할 필요성이 있으므로 건의안은 타당한 측면이 있음.
- 다만, 국회의원들의 무분별한 폭로성 발언과 정략적 수단으로 면책특권이 악용되는 사례가 늘어나면서 면책특권을 없애거나 적용 범위를 축소해야 한다는 여론이 높아지고 있는 상황을 고려할 필요가 있음.
- 또한, 국회의원의 면책특권은 헌법상 보장하고 있는 특권이고, 지방의회의 설치도 헌법으로 규정<sup>7)</sup>하고 있으므로, 지방의회의원의 위상과 역할을 고려해 지방자치법 개정뿐만 아니라 헌법개정도 촉구하는 것이 바람직할 것임.

---

5) 2005년도 제5차 임시회(2005.7.21.).

6) 2023년도 대한민국시도의회의장협의회 제6차 임시회(2023.09.18.).

7) 헌법 제118조제118조 ①지방자치단체에 의회를 둔다.

②지방의회의 조직·권한·의원선거와 지방자치단체의 장의 선임방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다.

### 3 종합 의견

- 본 건의안은 견제와 균형이라는 의회 본연의 역할 수행을 위해 지방의회 의원의 의회 내에서 직무상 행한 발언과 표결에 대해 면책특권을 확보하고자 대한민국 국회와 행정안전부에 「지방자치법」 개정과 관련 논의를 시작할 것을 건의하려는 것임.
- 국민과 주민의 대의기관이라는 국회와 지방의회의 역할과 기능의 유사성을 고려해 국회의원과 동일하게 지방의회의원에게 면책특권을 부여해 자유로운 의정활동을 도모할 필요성이 있다는 점에서 건의안의 취지는 바람직함.

담당 연락처

02-2180-7688