



제417회국회(임시회)
제1차 국회운영위원회

국회법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈의원 징계사유에 악의적 허위사실 적시 명예훼손 추가〉

■ 김희정의원 대표발의(의안번호 제2200237호)

2024. 8.

국회운영위원회

수석전문위원 김상수

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	2
※ 참고자료	7

I. 제안경위

1. 발 의 자 : 김희정 · 서일준 · 이종배 · 박준태 · 김태호 · 이인선
임이자 · 광규택 · 구자근 · 박정하 · 안상훈 · 송언석
김예지 · 이성권 · 정성국 · 조은희 · 이만희 · 한지아
조지연 · 이헌승 · 서명옥 · 정연욱 의원(22인)

2. 제 안 일 : 2024. 6. 10.

3. 회 부 일 : 2024. 6. 11.

※ 의안번호 : 237

II. 제안이유 및 주요내용

헌법 제45조에 따라 국회의원은 국회에서 직무상 행한 발언과 표결에 관하여 국회 외에서 책임을 지지 않는 것으로 이는 불체포특권과 함께 입법부의 독립 · 자주적 기능을 보호하고, 국회의원이 양심과 소신에 따라 자유롭게 의정활동을 할 수 있도록 보장하기 위한 제도임.

하지만 국민의 알 권리 충족은 물론 행정부 견제 · 감독이라는 국회의 본질적 책무와 관계되지 않는 발언 등으로 타인의 명예를 심각하게 훼손하고, 국민의 신뢰를 저해하는 사례가 지속적으로 발생하고 있음.

이에 명백히 허위임을 알면서도 허위 사실을 적시해 타인의 명예를 훼손하는 발언을 하는 것을 금지하고, 이에 대한 징계를 강화하여 국회에 대한 국민의 신뢰를 제고하려는 것임(안 제146조제2항 신설, 제155조 및 제163조).

Ⅲ. 검토의견

개정안은 국회의원에 대한 ① 징계사유에 명백히 허위임을 알면서도 허위의 사실을 적시하여 다른 사람의 명예를 훼손하는 발언을 한 경우를 추가하고, ② 해당 행위에 대한 출석정지 징계 수준을 최대 180일까지로 설정함으로써 현행법상 출석정지 징계 상한(30일 또는 90일)보다 강화하여 규정하는 한편, ③ 출석정지 기간 중의 수당, 입법활동비 및 특수활동비 감액분을 현행 2분의 1에서 3분의 2로 높이려는 것임.¹⁾

[표-1] 개정안 조문대비표

현 행	개 정 안
제146조(모욕 등 발언의 금지) (생 략)	제146조(모욕 등 발언의 금지) ① (현행 제목 외의 부분과 같음)
<신 설>	② 의원은 본회의나 위원회에서 명백히 허위임을 알면서도 허위의 사실을 적시하여 다른 사람의 명예를 훼손 하는 발언을 하여서는 아니 된다.
제155조(징계) 국회는 의원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하였을 때에는 윤리특별위원회의 심사를 거쳐 그 의결로써 징계할 수 있다. 다만, 의원이 제10호에 해당하는 행위를 하였을 때에는 윤리특별위원회의 심사를 거치지 아니하고 그 의결로써 징계할 수 있다.	제155조(징계) ----- ----- ----- -----. ----- ----- ----- -----.
1. ~ 8. (생 략)	1. ~ 8. (현행과 같음)

1) 단, 질서문란행위, 의장석 또는 위원장석 점거 및 의원의 회의장 출입 방해 등의 행위에 따른 출석정지는 개정안에 따른 제163조제1항이 아닌 같은 조 제2항에 따라 별도 규율되는바, 이 경우 현행과 동일하게 징계 의결을 받은 달을 포함한 3개월간 수당등이 지급되지 아니함.

9. <u>제146조를 위반하여 본회의 또는 위원회에서 다른 사람을 모욕하거나 다른 사람의 사생활에 대한 발언을 하였을 때</u> <u><신 설></u> 10. ~ 16. (생략) 제163조(징계의 종류와 선포) ① 제155조에 따른 징계의 종류는 다음과 같다. 1. • 2. (생략) 3. 30일(제155조제2호 또는 제3호에 해당하는 행위를 한 의원에 대한 징계는 90일) 이내의 출석정지. 이 경우 출석정지기간에 해당하는 「국회의원수당 등에 관한 법률」에 따른 수당·입법활동비 및 특별활동비(이하 “수당등”이라 한다)는 <u>2분의 1</u>을 감액한다. 4. (생략) ② ~ ⑤ (생략)	9. <u>제146조제1항을</u> ----- ----- ----- 9의2. <u>제146조제2항을 위반하여 본회의 또는 위원회에서 명백히 허위임을 알면서도 허위의 사실을 적시하여 다른 사람의 명예를 훼손하는 발언을 하였을 때</u> 10. ~ 16. (현행과 같음) 제163조(징계의 종류와 선포) ① ---- -----. 1. • 2. (현행과 같음) 3. ----- ----- ----- 90일, 제155조 제9호의2에 해당하는 행위를 한 의원에 대한 징계는 180일----. -- ----- -----3분의 2를 -----. 4. (현행과 같음) ② ~ ⑤ (현행과 같음)
◦ 시행일: 공포한 날부터 시행 ◦ 적용례: 이 법 시행 이후 허위임을 알면서 허위의 사실을 적시하여 다른 사람의 명예를 훼손하는 발언을 한 경우부터 적용	

국회의원이 허위사실을 적시하여 타인의 명예를 훼손한 경우 그 행위는 관계 법률에 따라 민사상 책임이나 형사상 범죄를 구성하는 것이 원칙이나,²⁾

2) 민법상 ‘불법행위책임’, 형법상 ‘허위사실명예훼손죄’, 공직선거법상 ‘허위사실공표죄’ 등

그 발언이 본회의 또는 위원회에서 직무상 이루어진 경우 헌법 제45조³⁾에 따른 면책특권이 적용되어 국회 ‘외’에서의 민·형사상 책임이 면제됨.

‘국회의원의 면책특권’은 국민의 대표자인 국회의원이 국회 내에서 자유롭게 발언하는 것을 보장함으로써 국회가 입법 및 국정통제 등 헌법에 부여된 권한을 적정하게 행사하고 그 기능을 원활하게 수행할 수 있도록 보장하기 위한 것임.⁴⁾

이러한 면책특권의 구체적 적용범위에 관하여는 견해의 대립이 있으나, 대법원은 ‘국회의원이 명백히 허위임을 알면서도 허위사실을 적시하여 타인의 명예를 훼손한 경우’에는 면책특권의 대상이 되지 않는다고 판시하고 있음.⁵⁾

한편, 헌법상 면책특권은 국회 ‘내’ 책임까지 면제하는 것은 아닌 바, 국회법 제146조 및 제155조제9호⁶⁾는 국회의원이 다른 사람을 모욕하거나 다른 사람의 사생활에 대해 발언하는 것을 금지하고, 이를 위반할 경우 징계⁷⁾할 수 있도록 규정하고 있음.

3) 「대한민국헌법」 제45조 국회의원은 국회에서 직무상 행한 발언과 표결에 관하여 국회 외에서 책임을 지지 아니한다.

4) “헌법 제45조는 국회의원의 면책특권을 인정하고 있는바, 이는 국회의원이 국민의 대표자로서 국회 내에서 자유롭게 발언하고 표결할 수 있도록 보장함으로써 국회가 입법 및 국정통제 등 헌법에 의하여 부여된 권한을 적정하게 행사하고 그 기능을 원활하게 수행할 수 있도록 보장하는 데에 그 취지가 있는 것이다” (대법원 2007. 1. 12. 선고 2005다57752 판결)

5) “발언 내용 자체에 의하더라도 직무와는 아무런 관련이 없음이 분명한거나, 명백히 허위임을 알면서도 허위의 사실을 적시하여 타인의 명예를 훼손하는 경우 등까지 면책특권의 대상이 될 수는 없지만, 발언 내용이 허위라는 점을 인식하지 못하였다면 비록 발언 내용에 다소 근거가 부족하거나 진위 여부를 확인하기 위한 조사를 제대로 하지 않았다고 하더라도, 그것이 직무 수행의 일환으로 이루어진 것인 이상 이는 면책특권의 대상이 된다.” (대법원 2007. 1. 12. 선고 2005다57752 판결)

6) 「국회법」 제146조(모욕 등 발언의 금지) 의원은 본회의나 위원회에서 다른 사람을 모욕하거나 다른 사람의 사생활에 대한 발언을 하여서는 아니 된다.

제155조(징계) 국회는 의원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하였을 때에는 윤리특별위원회의 심사를 거쳐 그 의결로써 징계할 수 있다. 다만, 의원이 제10호에 해당하는 행위를 하였을 때에는 윤리특별위원회의 심사를 거치지 아니하고 그 의결로써 징계할 수 있다.

9. 제146조를 위반하여 본회의 또는 위원회에서 다른 사람을 모욕하거나 다른 사람의 사생활에 대한 발언을 하였을 때

또한, 같은 조 제16호는 징계사유에 대한 일반·보충적 규정으로 ‘국회의원윤리강령 및 국회의원윤리실천규범 위반’을 규정하고, 해당 강령 및 규범은 ‘국회의원의 품위유지의무’⁸⁾를 부여하고 있는바, 허위사실 적시 명예훼손은 품위유지의무 위반에 따른 징계사유에 해당할 수 있음.⁹⁾

종합하면, 현행법에 따르더라도 국회의원인 악의(惡意)로 허위사실을 적시하여 명예훼손을 하는 경우 민·형사상 책임과 징계를 통해 국회 내·외적 제재가 가능하나,

개정안은 국회법상 징계사유에 ‘악의적 허위사실 적시에 따른 명예훼손’을 명시적으로 규정하고, 이를 위반한 경우 타 징계사유와 비교하여 강화된 징계를 함으로써 허위사실로 발생할 수 있는 정쟁과 사회적 논란을 억제하는 한편,

출석정지 기간의 국회의원의 수당·입법활동비 및 특별활동비 감액분을 현행보다 높임($1/2 \Rightarrow 2/3$)으로써 국회법상 국회의원에 대한 징계의 실효성을 제고하는 효과가 있을 것으로 보임.

7) 징계의 종류에는 ① 공개회의에서의 경고 또는 사과, ② 30일 이내의 출석정지(기간 중 수당등 2분의1 감액), ③ 제명(除名)이 있음.

「국회법」 제163조(징계의 종류와 선포) ① 제155조에 따른 징계의 종류는 다음과 같다.

1. 공개회의에서의 경고

2. 공개회의에서의 사과

3. 30일(제155조제2호 또는 제3호에 해당하는 행위를 한 의원에게 대한 징계는 90일) 이내의 출석정지. 이 경우 출석정지기간에 해당하는 「국회의원의 보좌직원과 수당 등에 관한 법률」에 따른 수당·입법활동비 및 특별활동비(이하 “수당등”이라 한다)는 2분의 1을 감액한다.

4. 제명(除名)

8) 「국회의원윤리강령」 국회의원은 주권자인 국민으로부터 국정을 위임받은 대표로서 양심에 따라 그 직무를 성실히 수행하여 국민의 신뢰를 받으며, 나아가 국회의 명예와 권위를 높여 민주정치의 발전과 국민민복의 증진에 이바지할 것을 다짐하면서, 이에 우리는 국회의원이 준수할 윤리강령을 정한다.

1. 우리는 국민의 대표자로서 인격과 식견을 함양하고 예절을 지킴으로써 국회의원의 품위를 유지하며, 국민의 의사를 충실히 대변한다.

「국회의원윤리실천규범」 제2조(품위유지) 국회의원은 직무를 수행함에 있어서 국회의원의 품위를 손상하는 행위를 하여서는 아니된다.

9) 실제로 제21대 국회에서 제안된 국회의원 징계안 총 53건 중 국회의원의 징계사유로 허위사실을 제시하는 징계안은 대부분 징계요구의 법적근거로 ‘국회법 제155조제16호’를 제시하고 있음.

다만, 개정안은 국회의원이 ‘명백히 허위임을 알면서’ 즉, 허위사실에 대한 악의(惡意)가 있을 것을 구성요건으로 하고 있는데, 행위자가 악의인지 여부는 객관적 사실이 아닌 행위자의 주관적 사정으로, 이를 인정하기 위해서는 발언의 근거자료, 발언 경위 등 객관적 정황에 대한 자료 등을 종합적으로 고려한 판단이 필요한바, 실제 징계안 심사 과정에서 이에 해당하는지 여부를 판단함에 있어 어려운 점이 있을 수 있음을 고려할 필요가 있음.¹⁰⁾

문 의 처
02)6788-5016

10) 개정안에 따르면 국회의원이 발언 내용의 진위여부 확인에 대한 조사를 제대로 하지 않았다고 하더라도, 그것이 허위라는 점을 인식하지 못한 경우 징계요건에 해당하지 않으므로, 개정안에 따라 징계를 하기 위해서는 징계대상자가 발언의 내용이 허위임을 알고 있었다는 심증 형성이 필요함.

참 고

현행법 및 개정안에 따른 징계사유별 출석정지 기간 비교

구 분	징 계 사유	출석정지
현행법	① 헌법상 청렴의무 및 직위남용 금지의무 위반 ② 국회법상 사적 이해관계의 등록·변경등록 의무 위반 ③ 국회법상 이해충돌 신고 규정 위반 ④ 국회법상 이해충돌 우려 안건 등 회피의무 위반 ⑤ 국회법상 정보위원회 위원의 국가기밀 누설 금지의무 위반 ⑥ 국회법상 의제 외 발언 금지의무 위반 ⑦ 국회법상 비공개 회의록 열람 등 금지의무 위반 ⑧ 국회법상 비공개 회의내용 공표 금지의무 위반 ⑨ 국회법상 회의의 질서 유지의무 위반 ⑩ 국회법상 모욕 등 발언 금지의무 위반 ⑪ 국회법상 의장석 또는 위원장석 점거 금지의무 위반 ⑫ 국회법상 회의장 출입의 방해 금지의무 위반 ⑬ 정당한 이유 없이 국회 집회일부터 7일 이내 또는 출석요구서 받은 후 5일 이내에 출석하지 아니한 경우 ⑭ 탄핵소추사건 조사 시 「국정감사 및 조사에 관한 법률」에 따른 주의의무 위반 ⑮ 「국정감사 및 조사에 관한 법률」 제17조에 따른 징계사유 해당 ⑯ 「공직자윤리법」 제22조에 따른 징계사유 해당 ⑰ 「공직자의 이해충돌 방지법」 위반 ⑱ 「국회의원윤리강령」 또는 「국회의원윤리실천규범」 위반	최대 30일
	⑲ 국회법상 겸직금지 규정 위반 ⑳ 국회법상 영리업무 종사금지 규정 위반	최대 90일
개정안	본회의 또는 위원회에서 명백히 허위임을 알면서도 허위의 사실을 적시하여 명예를 훼손하는 발언	최대 180일