제438회국회(임시회)
제1차 행정안전위원회

공직선거법 일부개정법률안
검 토 보 고

<허위사실공표죄 등>

▣ 박희승의원 대표발의(의안번호 제2205554호)

2026. 8.

행 정 안 전 위 원 회

전 문 위 원 황 승 기

목 차

Ⅰ. 제안경위 ····· 1

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용 ····· 1

Ⅲ. 검토의견 ····· 4

1. 허위사실공표죄와 후보자비방죄 삭제 ····· 4

[참고] 개정안 조문대비표 ····· 11

Ⅰ. 제안경위

1. 박희승의원안(의안번호 제2205554호)

가. 발 의 자 : 박희승의원 등 13인

나. 발 의 일 : 2024. 11. 14.

다. 회 부 일 : 2024. 11. 15.

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용

1. 박희승의원안(의안번호 제2205554호)

헌법상 모든 국민은 국가권력의 간섭이나 통제를 받지 아니하고 자유롭게 정치적 의사를 형성·발표할 수 있는 정치적 자유권을 가지고 있으며, 자유로운 의사 표현과 활발한 토론이 보장되지 않고서는 민주주의가 존재할 수 없음. 민주주의 사회에서는 누구나 자신의 의견과 사실을 널리 알리거나 자유롭게 표현할 수 있어야 하며, 정치적 표현의 자유는 중요한 헌법상 권리로서 최대한 보장되어야 함.

무엇보다 선거 과정에서 다양한 의견과 주장이 표출되고 이에 대해 각종 언론과 유권자들로부터 검증과 선택이 이뤄진다는 점에서 선거 과정에서 자유로운 의사 표현과 활발한 토론은 사법자제의 영역으로 보는 것이 타당함.

그런데 현행법은 선거에 영향을 줄 목적으로 허위사실을 공포하는 행위 중 당선을 목적으로 하는 경우는 5년 이하의 징역 또는 3천만원 이하에 벌금에 처하고, 낙선을 목적으로 하는 경우는 7년이하의 징역 또는 500만원 이상 3천만원 이하의 벌금액에 처하고 있음. 선거과정에서 허위사실공표죄나 후보자비방죄를 근거로 고소·고발이 남발되고 정치적·사회적으로 악용하는 사례도 많이 발생하고 있음.

선거 과정에서 의견과 사실의 주장이 섞여 있는 후보자 간 공방은 최종적으로 선거인들에게 판단됨에도 불구하고 경쟁후보자에 대한 중상모략, 인신공격 목적이 아닌 공직적격성에 대한 의혹 검증조차도 낙선목적 허위사실공표죄나 후보자비방죄가 될 수 있음.

특히 낙선 목적 허위사실공표죄의 경우 벌금형 하한액이 500만원으로 규정되어 있어, 낙선목적 허위사실공표죄를 저질러 기소된 당선인 등이 유죄로 인정될 경우 법관이 작량감경을 하더라도 최소 250만원 이상의 벌금형에 처할 수밖에 없어 당락에 영향을 주지 않을 경미한 허위사실 유포의 경우에도 당선무효형에 해당하는 법정형을 선고할 수밖에 없는 상황임.

최근 법원 선거운동과 관련하여 “돈에 대해서는 엄격하게, 말에 대해서는 관대하게” 판단하는 경향이 있으며, 미국은 선거 과정에서 허위사실공표행위나 후보자비방행위에 대해 대체로 민사상 손해배상으로 해결하고 형사처벌하는 사례는 없음. 나아가 현행법상 허위사

실공표죄와 후보자비방죄를 삭제하더라도 다른 나라와 달리 형법 등에 의해 얼마든지 허위사실 유포에 대해 처벌할 수도 있음.

이에, 허위사실공표죄와 후보자비방죄를 삭제하여 선거과정에서 자유로운 정치적 의사표현이 이루어지도록 하려는 것임(안 제250조 및 제251조 삭제 등).

Ⅲ. 검토의견

1. 허위사실공표죄와 후보자비방죄 삭제

개정안은 현행법상 허위사실공표죄(제250조)와 후보자비방죄(제251조)를 삭제하려는 것임.

《 개정안의 주요 내용 》

구 분	현 행	개 정 안
허위사실공표죄 (§250)	당선 또는 낙선의 목적으로 허위의 사실을 공표하거나 공표하게 한 자는 처벌	<삭 제>
후보자비방죄 (§251)	허위사실이 아니더라도 공연히 사실을 적시하여 후보자 등을 비방한 자는 처벌	

현행법은 당선 또는 낙선의 목적으로 허위의 사실을 공표하거나 공표하게 한 자 등에 대하여 일정 벌칙을 규정하고 있고, 허위사실이 아니더라도 공연히 사실을 적시하여 후보자 등을 비방한 자에 대하여 3년 이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금을 규정하고 있음.

<허위사실공표죄 및 후보자비방죄>

구 분	내 용		
허위사실 공표죄 (제250조)	① 당선목적으로 후보자에게 유리하도록 허위사실 공표, 공표하게 한 자 등		5년 이하 징역 또는 3천만원 이하 벌금
	② 낙선목적으로 후보자에게 불리하도록 허위사실 공표, 공표하게 한 자 등		7년 이하 징역 또는 500~3천만원 이하 벌금
	③ 당내경선 관련	제1항에 규정된 행위한 자	3년 이하 징역 또는 600만원 이하 벌금
		제2항에 규정된 행위한 자	5년 이하 징역 또는 1천만원 이하 벌금
	④ 딥페이크영상 표시의무(§82의8②) 위반하여	제1항에 규정된 행위한 자	5년 이하 징역 또는 5천만원 이하 벌금
		제2항에 규정된 행위한 자	7년 이하 징역 또는 1천만원~5천만원 이하 벌금
후보자비방죄 (제251조)	당선 또는 낙선 목적으로 공연히 사실을 적시하여 후보자 등을 비방한 자		3년 이하 징역 또는 500만원 이하 벌금

후보자비방죄 조항은 1994년 「공직선거및선거부정방지법」이 제정된 당시와 현행법 조항이 동일하나, 허위사실공표죄 조항은 동법이 제정된 이후 처벌 범위가 점차 확대되어 왔음.[1)]

헌법재판소는 동죄의 입법목적을 “후보자의 능력과 자질 등을 올바르게 판단할 수 있는 기회를 제공하고, 후보자 등에 대한 과도한 인신공격을 방지하여 건전한 선거풍토를 조성하며 나아가 선거의 공정성을 보장하기 위한 것”이라 판시한 바 있음.

1) “1997년 배포 전 단계 행위의 선전문서 소지도 처벌 대상으로 추가했고, 2000년에는 출생지·행위를 대상으로 추가하여 지역감정 조장 행위와 기타 흑색선전에 대해 부분적으로 처벌할 수 있게 했고, 소속을 소속단체로 변경함. 2015년에는 가족관계와 특정인 또는 특정단체로부터의 지지여부가 그 대상으로 추가됨. 이처럼 처벌 범위를 확대한 대에는 가족과 관련해 허위사실을 공표하는 행위와 특정인과 특정단체로부터의 지지여부에 관한 허위사실공표가 빈번하게 발생하는 것을 최소화하기 위함인 동시에 이러한 허위사실공표 행위로 인해 유권자들의 그릇된 선택에 대한 처벌규정이 필요했기 때문임.” .
박채림·박아란, “허위사실공표죄에 대한 비판적 검토-미국법과의 비교를 중심으로”, 미디어와 인격권 제9권제3호(2023), p.58.

<허위사실공표죄 및 후보자비방죄의 입법목적>

구 분	헌법재판소 판례
허위사실 공표죄 (2022헌바299)	"선거과정에서 검증되지 않은 허위사실을 공표하는 행위에 대하여 효과적인 제재를 가하지 않는다면 향후 그런 행위가 근절되기 어려워질 뿐만 아니라 추후에 그 의혹이 사실무근으로 밝혀지더라도 그동안 후보자의 명예가 실질적으로 훼손됨은 물론 임박한 선거에서 유권자들의 선택을 오도할 수 있는 중대한 문제가 야기되어 공익에 현저히 반하는 결과가 된다(헌재 2009. 9. 24. 2008헌바168 참조). 따라서 선거인들에게 후보자의 능력과 자질 등을 올바르게 판단할 수 있는 기회를 제공함으로써 선거의 공정성을 보장하기 위해서는, 후보자에 관하여 허위의 사실을 공표하는 것을 제한하는 것이 필요하다(헌재 2022. 3. 31. 2019헌바509 참조)."
후보자비방죄 (2010헌바53)	"공직선거법 제251조 부분은 선거시 당선을 목적으로 수단.방법을 가리지 아니하고 상대 후보자에 대한 중상모략과 인신공격, 흑색선전 등을 자행하여 선거풍토를 혼탁하게 하고 사회혼란까지 야기하였던 과거의 선거현실에 대한 반성의 산물이다. 즉, 후보자 등에 대한 과도한 인신공격을 방지하여 후보자 등의 명예를 보호하고, 건전한 선거풍토를 조성하며 나아가 선거인들로 하여금 후보자에 대하여 올바른 판단을 하게 함으로써 선거의 공정을 보장하기 위한 규정인 것이다."

그런데, 동죄가 적용되는 여러 구체적 사례를 보면 동죄의 선거과정에서 표현의 자유를 행사하는 시민이 일단 수사를 받고 기소까지 되는 일이 매우 많이 발생하고 있고, 그에 따라 표현의 자유에 대한 위축효과(chilling effect)가 크게 발휘되고 있다는 지적이 있음.[2)]

무엇보다 선거 과정에서 다양한 의견과 주장이 표출되고 이에 대해 각종 언론과 유권자들로부터 검증과 선택이 이뤄진다는 점에서 선거 과정에서 자유로운 의사 표현과 활발한 토론은 사법자제의 영역으로 보는 것이 타당한데,[3)] 선거 시기만 되면 정치권의 소모성 고

2) 조국, "공직선거법상 사실적시 후보자비방죄에 대한 비판적 소론", 비교형사법연구 17권1호(2015), p.163.

소·고발이 남발되어 수사력이 낭비되고 있다는 지적도 있음.[4)]

또한, 미국과 비교했을 때 한국의 허위사실공표죄는 규제 대상의 범위가 지나치게 광범위하고, 거의 유사한 법 조항들을 통해 허위사실 관련 행위들이 중복적으로 처벌되고 있다는 문제가 있다는 지적도 제기됨.[5)]

유사한 입법례로 「형법」은 사실을 적시하여 사람의 명예를 훼손한 자와 허위의 사실을 적시하여 사람의 명예를 훼손한 자, 사람을 모욕한 자에 대해서 각각 처벌 규정을 두고 있으며, 「전기통신기본법」은 자기 또는 타인에게 이익을 주거나 손해를 가할 목적으로 허위의 통신을 한 자에 대하여 처벌 규정을 두고 있음.

---

3) "중국 요(堯)임금은 궁궐 다리 위에 나무를 세워 놓고 백성들에게 왕이나 정치에 대하여 그릇됨을 지적하는 말을 쓰게 하여 스스로 반성하였다는 고사가 있다. 이 나무는 '비방지목(誹謗之木)'이라고 불렸다. 여기서 왕에 대한 비방은 범죄가 아니라 권장되어야 할 덕목이었음을 알 수 있다. 선거과정에서 시민의 표현의 자유는 지지하는 후보에 대한 열렬한 찬성과 성원, 반대하는 후보에 대한 야멸찬 비판과 조롱을 수반한다. 선거가 무덤처럼 고요해지면, 민주주의는 무덤 앞 묘비명의 문구로 전락한다. 백범 김구 선생의 말슴대로, 민주주의는 훤훤효효(喧喧囂囂), 즉 수많은 사람들이 저마다 떠들어서 시끄러워야 하는 법이다"
조국, "공직선거법상 사실적시 후보자비방죄에 대한 비판적 소론", 비교형사법연구 17권1호(2015), p.173.

4) 서울경제(2024.4.8.), "선거운동 기간에만 수백건...총선전략 된 묻지마 고발"

5) "미국의 입법은 허위진술로 인한 개인적 인격권이 침해당한 명확한 경우가 아니면 규제를 최대한 자제하여 내용의 진위에 기반을 둔 표현의 자유 제한에 매우 신중한 태도를 보이고 있다"
박채림·박아란, "허위사실공표죄에 대한 비판적 검토-미국법과의 비교를 중심으로", 미디어와 인격권 제9권제3호(2023), p.78.

<유사 입법례>

구 분	관련 법 규정	
형법	§307①	공연히 사실을 적시하여 사람의 명예를 훼손한 자는 2년 이하의 징역이나 금고 또는 500만원 이하의 벌금
	§307②	공연히 허위의 사실을 적시하여 사람의 명예를 훼손한 자는 5년 이하의 징역, 10년 이하의 자격정지 또는 1천만원 이하의 벌금
	§311	공연히 사람을 모욕한 자는 1년 이하의 징역이나 금고 또는 200만원 이하의 벌금
전기통신 기본법	§47②	자기 또는 타인에게 이익을 주거나 타인에게 손해를 가할 목적으로 전기통신설비에 의해 공연히 허위의 통신을 한 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금

이에 개정안은 허위사실공표죄(제250조)와 후보자비방죄(제251조)를 삭제함으로써 선거과정에서 보다 자유로운 정치적 의사표현을 가능하게 하려는 취지로 이해됨.

다만, 현행법상 허위사실공표죄와 후보자비방죄는 다른 법률의 범죄 구성요건과 일부 차이가 있으므로 현행법상 처벌되는 행위(가령, 명예를 훼손하지 않으면서 선거에 영향을 미치는 허위사실공표 등)가 다른 법률로 처벌되기 힘들 수 있다는 점도 고려할 필요가 있음.

또한, 현행법은 「공직선거법」에 의한 벌칙과 다른 법률에 의한 벌칙에 대해서 선거권 및 피선거권의 결격사유(법 제18조·제19조[6])와 당선무효(법 제264조[7]), 공소시효(법 제268조[8])를 다르게 규정하

6) 현행법 위반(선거범)의 경우 100만원 이상의 벌금형 선고를 받고 일정 기간이 지나지 않은 자가 선거권 및 피선거권 결격사유로 규정되어 있으나, 다른 법률 위반의 경우 선거범과 다르게 규정하고 있음.

고 있다는 점도 아울러 고려할 필요가 있음.

헌법재판소는 어떤 행위를 범죄로 규정하고 이를 어떻게 처벌할 것인가 하는 문제는 "원칙적으로 입법자가 우리의 역사와 문화, 입법 당시의 시대적 상황과 국민 일반의 가치관 내지 법감정, 범죄의 실태와 죄질 및 보호법익 그리고 범죄예방효과 등을 종합적으로 고려하여 결정하여야 할 국가의 입법정책에 관한 사항"임을 판시한 바 있음.

<헌법재판소 1995.4.20. 선고 91헌바11, 판례집 7-1, 478>

" 어떤 행위를 범죄(犯罪)로 규정하고 이를 어떻게 처벌할 것인가 하는 문제는 원칙적으로 입법자가 우리의 역사와 문화, 입법 당시의 시대적 상황과 국민 일반의 가치관 내지 법감정, 범죄(犯罪)의 실태와 죄질(罪質) 및 보호법익(保護法益) 그리고 범죄예방효과 등을 종합적으로 고려하여 결정하여야 할 국가의 입법정책(立法政策)에 관한 사항으로서 광범위한 입법재량(立法裁量) 내지 형성(形成)의 자유(自由)가 인정되어야 할 분야이다. 따라서 어느 범죄(犯罪)에 대한 법정형(法定形)이 그 죄질(罪質)의 경중(輕重)과 이에 대한 행위자의 책임에 비하여 지나치게 가혹한 것이어서 전체 형벌체계상 현저히 균형을 잃게 되고 이로 인하여 다른 범죄자와의 관계에 있어서 헌법상 평등(平等)의 원리에 반하게 된다거나, 그러한 유형의 범죄(犯罪)에 대한 형벌(刑罰) 본래의 기능과 목적을 달성함에 있어 필요한 정도를 일탈함으로써 헌법 제37조 제2항으로부터 파생되는 비례(比例)의 원칙(原則) 혹은 과잉금지(過剩禁止)의 원칙(原則)에 반하는 것으로 평가되는 등 입법재량권(立法裁量權)이 헌법규정이나 헌법상의 제원리에 반하여 자의적으로 행사된 경우가 아닌 한, 법정형(法定形)의 높고 낮음은 단순한 입법정책(立法政策) 당부의 문제에 불과하고 헌법위반의 문제는 아니라 할 것이다."

7) 현행법 위반은 100만원 이상 벌금형 선고시 당선무효
8) 현행법상 공소시효는 6개월이나, 형법상의 허위사실 명예훼손죄 적용시 7년

따라서, 현행법상 허위사실공표죄(제250조)와 후보자비방죄(제251조)를 삭제할지 여부에 대해서는 선거과정에서 보다 자유로운 정치적 의사표현을 허용할 필요성과 후보자에 대한 과도한 인신공격을 방지하고 허위사실 유포를 엄격하게 금지하여 선거의 공정성을 보장할 필요성, 현재 우리의 정치문화 및 국민 일반의 가치관 등을 종합적으로 고려하여 결정할 필요가 있을 것임.

참고로, 중앙선거관리위원회는 허위사실공표죄와 후보자비방죄를 삭제할지 여부에 대해서는 국회가 입법정책적으로 결정할 필요가 있다는 입장임.

문 의 처
02)6788-5332

참고 개정안 조문대비표

현 행	개 정 안
제250조(허위사실공표죄) ① 당선되거나 되게 할 目的으로 演說·放送·新聞·通信·雜誌·壁報·宣傳文書 기타의 방법으로 候補者(候補者가 되고자 하는 者를 포함한다. 이하 이 條에서 같다)에게 유리하도록 후보자, 후보자의 배우자 또는 직계존비속이나 형제자매의 출생지·가족관계·신분·직업·경력등·재산·행위·소속단체, 특정인 또는 특정단체로부터의 지지여부 등에 관하여 허위의 사실[학력을 게재하는 경우 제64조제1항의 규정에 의한 방법으로 게재하지 아니한 경우를 포함한다]을 公表하거나 公表하게 한 者와 허위의 사실을 게재한 宣傳文書를 配布할 目的으로 소지한 者는 5年이하의 懲役 또는 3千萬원이하의 罰金에 處한다. ② 당선되지 못하게 할 目的으로 演說·放送·新聞·通信·雜誌·壁報·宣傳文書 기타의 방법으로 候補者에게 불리하도록 候補者, 그의 配偶者 또는 直系尊·卑屬이나 兄弟姉妹에 관하여 허위의 사실을 公表하거나 公表하게 한 者와 허위의 사실을	<삭 제>

게재한 宣傳文書를 配布할 目的으로 소지한 者는 7年 이하의 懲役 또는 500萬원 이상 3千萬원 이하의 罰金에 處한다. ③ 당내경선과 관련하여 제1항(제64조제1항의 규정에 따른 방법으로 학력을 게재하지 아니한 경우를 제외한다)에 규정된 행위를 한 자는 3년 이하의 징역 또는 6백만원 이하의 벌금에, 제2항에 규정된 행위를 한 자는 5년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다. 이 경우 “후보자” 또는 “후보자(후보자가 되고자 하는 자를 포함한다)”는 “경선후보자”로 본다. ④ 제82조의8제2항을 위반하여 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 사항을 딥페이크영상등에 표시하지 아니하고 제1항에 규정된 행위를 한 자는 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에, 제2항에 규정된 행위를 한 자는 7년 이하의 징역 또는 1천만원 이상 5천만원 이하의 벌금에 처한다.		
第251條(候補者誹謗罪) 당선되거나 되게 하거나 되지 못하게 할 目的으로 演說·放送·新聞·通信·雜誌·壁報·宣傳文書 기타의 방법으로 公然히 사실을 摘示하여 候補者(候補者가 되고자 하는 者를 포함한다), 그	<삭 제>	

의 配偶者 또는 直系尊·卑屬이나 兄弟姉妹를 誹謗한 者는 3年 이하의 懲役 또는 500萬원 이하의 罰金에 處한다. 다만, 眞實한 사실로서 公共의 이익에 관한 때에는 處罰하지 아니한다.	
제260조(양벌규정) ① 정당·회사, 그 밖의 법인·단체(이하 이 조에서 "단체등"이라 한다)의 대표자, 그 대리인·사용인, 그 밖의 종업원과 정당의 간부인 당원이 그 단체등의 업무에 관하여 제230조제1항부터 제4항까지·제6항부터 제8항까지, 제231조, 제232조제1항·제2항, 제235조, 제237조제1항·제5항, 제240조제1항, 제241조제1항, 제244조, 제245조제2항, 제246조제2항, 제247조제1항, 제248조제1항, 제250조부터 제254조까지, 제255조제1항·제2항, 같은 조 제4항부터 제6항까지, 제256조, 제257조제1항부터 제3항까지, 제258조, 제259조의 어느 하나에 해당하는 위반행위를 하면 그 행위자를 벌하는 외에 그 단체등에도 해당 조문의 벌금형을 과(科)한다. 다만, 단체등이 그 위반행위를 방지하기 위하여 해당 업무에 관하여 상당한 주의와 감독을 게을리하지 아니한 경우에는 그러하지 아니하다.	제260조(양벌규정) ① ----------제252조부터 제254조까지----------. ----------.
② (생 략)	② (현행과 같음)

第273條(裁定申請) ① 제230조부터 제234조까지, 제237조부터 제239조까지, 제248조부터 제250조까지, 제255조 제1항제1호·제2호·제10호·제11호 및 제3항·제5항·제6항, 제257조 또는 제258조의 죄에 대하여 고발을 한 후보자와 정당(중앙당에 한한다) 및 해당 선거관리위원회는 그 검사 소속의 지방검찰청 소재지를 관할하는 고등법원에 그 당부에 관한 재정을 신청할 수 있다. ② ~ ④ (생 략)	第273條(裁定申請) ① ----------제248조 및 제249조----------. ② ~ ④ (현행과 같음)