



제429회 국회(정기회)
제14차 법제사법위원회

형법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈행정처분 무고죄 신설〉

■ 이훈기의원 대표발의(의안번호 제2209329호)

2025. 11.

법 제 사 법 위 원 회

수석전문위원 정 환 철

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	2
1. 개정안의 내용 및 취지	2
2. 개정안에 대한 검토	3
가. 무고죄의 일반론 및 외국 입법례	3
나. 검토의견	6

I. 제안경위

1. 발 의 자: 이훈기의원 등 10인
2. 발 의 일: 2025. 3. 25.
3. 회 부 일: 2025. 3. 26.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 타인으로 하여금 형사처분 또는 징계처분을 받게 할 목적으로 공무소 또는 공무원에 대하여 허위의 사실을 신고한 자는 10년 이하의 징역 또는 1천500만원 이하의 벌금에 처하도록 하는 무고죄를 규정하고 있음.

최근 한 방송프로그램에 소개된 사례에 대해 국민적 공분이 일었는데, 타인으로 하여금 과태료 등 행정처분을 받게 할 목적으로 직접 타인의 차량을 장애인전용주차구역의 통행을 방해하는 위치로 이동시킨 후 공무소에 신고함으로써 차량소유자에게 불편을 끼치는 악의적인 행위에 대해 무고죄로 처벌할 수 없어 억울한 피해자가 발생하고 있는 상황임.

이에 타인으로 하여금 불리한 행정처분을 받게 할 목적으로 허위의 사실을 신고하는 경우도 무고죄로써 1년 이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금으로 처벌하도록 함으로써 무고한 행정처분이 이루어지지 않도록 방지하려는 것임(안 제156조 및 제157조).

Ⅲ. 검토의견

1. 개정안의 내용 및 취지

개정안은 현행 「형법」 상 무고죄 처벌 대상인 ‘형사처분 또는 징계처분’을 받게 할 목적으로 하는 허위 사실 신고행위뿐만 아니라, “불리한 행정처분을 받게 할 목적”으로 하는 공무소 등에 허위 사실을 신고하는 행위도 무고죄로 처벌하되, 처벌 수준은 형사처분 또는 징계처분 무고보다 상대적으로 낮은 1년 이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금에 처하도록 하려는 것임(안 제156조제2항 신설, 안 제157조).

현행	개정안
第156條(誣告) (생략)	第156條(誣告) ① (현행 제목 외의 부분과 같음)
<u><신설></u>	<u>② 타인으로 하여금 불리한 행정처분을 받게 할 목적으로 공무소 또는 공무원에 대하여 허위의 사실을 신고한 자는 1년 이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금에 처한다.</u>
第157條(自白・自首)	第157條(自白・自首) 전조의 죄를 범한
<u>第153條는 前條에 準用한다.</u>	<u>자가 그 공술한 사건의 재판 또는 처분이 확정되기 전에 자백 또는 자수한 때에는 그 형을 감경 또는 면제한다.</u>

개정안은 현행 「형법」 상 처벌받지 않는 과태료 등 행정처분

무고행위로 인한 피무고자의 피해를 방지하고 국가행정기능의 적정한 행사를 위해 행정처분 무고행위를 처벌하려는 것임.

2. 개정안에 대한 검토

가. 무고죄의 일반론 및 외국 입법례

무고죄는 타인으로 하여금 형사처분 또는 징계처분을 받게 할 목적으로 공무소 등에 허위의 사실을 신고함으로써 성립하는 범죄로써, 국가의 심판기능의 적정한 행사와 피무고자의 법적 안정성을 보호하기 위한 것임.¹⁾

무고죄에 대한 해외 입법례를 보면, 독일 형법은 연혁적으로 ‘국가의 심판기능을 침해하는 죄’로 독립적으로 규정되어 오늘날 국가적 법익을 침해하는 죄 중 하나로 규정되어 있고,²⁾ 일본 형법은 ‘신용을 해하는 죄’의 하나로, 오스트리아 형법은 ‘사법에 관한 죄’의 하나로, 스위스 형법은 ‘사법에 대한 중죄와 경죄’의 하나로 규정하고, 프랑스 형법은 ‘인격에 대한 침해죄’의 하나로 규정하고 있으며, 미국은 무고죄를 별도로 규정하지는 않고 ‘사기 및 허위 진술죄’로 규율함.

이에 따라, i) 독일·오스트리아·일본은 우리 현행 「형법」

1) “그 일부 허위인 사실이 국가의 심판작용을 흐트러거나 부당하게 처벌을 받지 아니할 개인의 법적 안정성을 침해할 우려가 있을 정도로 고소사실 전체의 성질을 변경시키는 때에는 무고죄가 성립될 수 있다고 할 것이다.”(대법원 2004. 1. 16. 선고 2003도7178 판결)

2) 김도형, 주석형법 제5판, 각칙 2, 106쪽

과 같이 형사처분 대상 범죄 또는 징계처분 대상 행위를 무고 대상으로 하고, ii) 스위스는 형사처벌 대상 범죄 또는 「형법」상 질서 위반행위를 무고 대상으로 하며, iii) 프랑스는 사법적·행정적 제재 또는 징계절차 대상 행위를 무고 대상으로 하고, iv) 미국은 무고죄를 별도로 규정하지 않고 연방 행정부, 입법부, 사법부의 관할 내에 있는 사항에 대하여 중요한 사실의 허위, 허구 혹은 기만적인 진술 혹은 표현 등을 하는 것을 처벌함.

<무고죄 관련 외국 입법례>

국가	무고죄 내용 및 법정형 관련 법령
독일 형법	제164조(무고) ① 타인에 대한 관청의 절차 또는 기타 처분을 유발하거나 유지하게 할 목적으로 확실한 인식에 반하여 타인의 위법행위나 직무상 의무위반 사실을 관청, 고발 접수권이 있는 공무원이나 군상관에 대하여 또는 공연하게 무고한 자는 5년 이하의 자유형 또는 벌금형에 처한다. ② 제1항의 목적으로 제1항에 규정된 관청 등에 대하여 또는 공연하게 타인에 대한 관청의 절차 또는 기타 처분을 유발하거나 유지하기에 적합한 사실 관계에 관하여 기타의 허위주장을 한 자도 제1항과 동일하게 처벌한다. ③ 제46b조나 「마약법」 제31조 또는 반도핑법 제4a조에 따라 형의 감면을 받기 위해 무고한 자는 6월 이상 10년 이하의 자유형에 처한다. 경미한 경우에는 3월 이상 5년 이하의 자유형에 처한다.
오스 트리아 형법	제21장 사법에 관한 죄 제297조(무고) ① 혐의가 허위라는 점을 알면서 소추될 수 있는 범죄 또는 직무상·신분상 의무위반 행위에 관하여 무고를 함으로써 타인을 관청의 소추 위험에 빠지게 한 자는 1년 이하의 자유형 또는 720일수 이하의 금형에 처하고, 무고의 대상이 된 범죄가 1년을 초과하는 자유형으로 규정된 경우에는 6월 이상 5년 이하의 자유형에 처한다.
프랑스	제6장 인격에 대한 침해

형법	제3절 무고 제226-10조(무고) 전부 또는 부분적으로 허위임을 알면서도 사법적·행정적 제재 또는 징계절차를 개시할 수 있는 사실을 사법부 또는 사법경찰·행정경찰, 해당 사건을 처리할 권한이 있는 기관, 직급상 상급자나 고용인에게 신고한 자는 징역 5년 및 벌금 45,000유로에 처한다. 무고의 대상이 된 범행의 허위성은 주장된 사실이 근거가 없다거나 그 사람에게 귀속되는 것이 아니라는 내용을 확인하는 무죄, 면소 또는 불기소의 결정이 확정되면 당연히 간주된다. 그 밖의 경우에는 무고 사건을 담당하는 법원이 그 내용의 정확성을 판단한다. * 무고죄와 별도로 허위신고죄를 사법권의 경의에 대한 침해죄로 규정함³⁾
일본 형법	제172조(허위고소 등) 타인에게 형사 또는 징계의 처분을 받게 할 목적으로 허위의 고소, 고발 그 밖의 신고를 한 자는 3월 이상 10년 이하의 구금형에 처한다.
스위스 형법	제17장 사법에 대한 중죄와 경죄 제303조(무고죄) 1. 사실에 반함을 알면서 그에 대한 형사소추를 초래할 의도로, 무고한 자에 대하여 관청에 중죄 또는 경죄를 무고한 자, 그에 대한 형사소추를 초래할 의도로 다른 방법으로 악의적 행동을 하여 무고한 자는 5년 이하의 자유형 또는 벌금에 처한다. 2. 무고가 질서위반에 관한 것인 때에는 1년 이하의 자유형 또는 벌금에 처한다.
미국 연방법	제47장 사기 및 허위진술죄 제1001조(통상의 진술 또는 기재) (a) 이 조항에서 달리 규정된 경우를 제외하고, 미 연방의 행정부, 입법부, 사법부의 관할 내에 있는 어떠한 사항과 관련하여, 누구든지 고의로 아래 행위 중 어느 하나를 저지른 자는 이 법에 의한 벌금이나 5년 이하의 징역(만약 범행이 국제 혹은 국내의 테러와 관련된 경우에는 8년 이하의 징역) 혹은 양자의 병과에 처해진다. 만일 해당 사안이 제109A장, 제109B장, 제110장 또는 제117장, 또는 제1591조에 따른 범죄와 관련된 경우 이 조항에 따라 부과되는 징역형은 8년을 초과할 수 없다. (1) 어떠한 속임수, 계획 또는 수단으로 중요한 사실을 위조, 은닉 혹은 은폐하는 행위 (2) 중요한 사실에 관하여 허위, 허구 혹은 기만적인 진술 혹은 표현을 하는 행위

	(3) 중요한 사실에 관하여 허위, 허구 혹은 기만적인 진술 혹은 기재가 포함되어 있음을 알면서 어떠한 허위의 문서 혹은 자료를 작성하거나 사용하는 행위
--	---

나. 검토의견

개정안은 국가행정기능의 적정한 행사와 피무고자의 보호를 위하여 행정처분 무고행위를 한 자를 1년 이하의 징역 등에 처하도록 하는 것으로서 다음의 점에서 긍정적인 측면이 있음.

첫째, 현행법상 개정안의 행정처분 무고행위를 처벌할 수 있는 규정으로 「형법」상 위계에 의한 공무집행방해죄(제137조)⁴⁾를 검토할 수 있으나, 대법원은 일반적으로 행정법상 신고가 허위 이더라도 위계에 의한 공무집행방해죄를 구성하지 않는다고 보는 점에서,⁵⁾ 개정안은 현행법상 처벌에 한계가 있는 행정처분 무고행위에 대한 처벌을 가능하게 한다는 의의가 있음.

둘째, 법정형은 범죄행위의 불법성과 행위자에 대한 비난가능성

3) 「프랑스 형법」

제4권 국가 및 공공의 안전에 대한 중죄 및 경죄

제3편 국가의 권위에 대한 침해

제4장 사법기능에 대한 침해

제3절 사법권의 권위에 대한 침해

제1관 사법권에 대한 경의 침해

제434-26조(허위신고) 사법 또는 행정기관에 대하여 중죄 또는 경죄에 해당하는 사실을 허위로 신고하여 필요 없이 수사에 착수하게 한 때에는 6월의 구금형 및 7,500유로의 벌금에 처한다.

4) 제137조(위계에 의한 공무집행방해) 위계로써 공무원의 직무집행을 방해한 자는 5년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.

5) “행정청에 대한 일방적 통고로 효과가 완성되는 ‘신고’의 경우에는 신고인이 신고서에 허위사실을 기재하거나 허위의 소명자료를 제출하였더라도, 그것만으로는 담당 공무원의 구체적인 현실적인 직무집행이 방해받았다고 볼 수 없어 특별한 사정이 없는 한 허위 신고가 위계에 의한 공무집행방해죄를 구성한다고 볼 수 없다.”(대법원 2016. 1. 28. 선고 2015도17297 판결)

에 상응하여 규정되어야 하는데⁶⁾, 형사처분 등에 대한 무고행위와 행정처분에 대한 무고행위의 불법성 정도 및 행위자에 대한 비난가능성에는 차이가 있다는 점에서, 행정처분 무고행위를 형사처분 등에 대한 보다 경하게 처벌하려는 취지가 인정됨. 따라서 법익침해의 정도, 범죄예방의 필요성 등을 고려하여 입법정책적으로 결정할 사항임.

다만, 개정안에 대해서는 다음의 점을 고려하여 논의할 필요가 있음.

첫째, 현행 「형법」 상의 무고죄는 독일·일본의 경우와 마찬가지로 국가기능 중 심판기능의 보호를 주된 목적으로 하는 반면, 일반적인 국가기능의 보호는 공무집행방해죄로 규율하고, 신고인의 위계행위가 원인이 되어 행정관청이 그릇된 행위나 처분에 이르게 된 경우에는 위계에 의한 공무집행방해죄가 성립할 수 있는 점⁷⁾에서, 행정처분을 받게 할 목적으로 하는 행위까지 무고죄로 규율하는 개정안이 「형법」상 범죄 체계와 조화되는지 검토가 필요함.

둘째, 공익신고 등을 활성화하기 위하여 「공익신고자 보호법」,

6) 헌법재판소 1992. 4. 28. 선고 90헌바24 결정(“법정형벌은 행위의 무거움과 행위자의 부책에 상응하는 정당한 비례성이 지켜져야 하며”) 및 ‘법정형의 적정성 판단기준의 상세화 및 입법환경의 개선을 통한 고강도형벌정책 경향의 감소방안’, 박경규, 형사정책, 2019년 31권 제1호, 제198쪽

7) “출원자나 신청인이 제출한 허위의 소명자료 등에 대하여 담당 공무원이 나름대로 충분히 심사를 하였으나 이를 발견하지 못하여 인허가처분을 하게 되거나 신청을 수리하게 되었다면, 출원자나 신청인의 위계행위가 원인이 되어 행정관청이 그릇된 행위나 처분에 이르게 된 것이어서 위계에 의한 공무집행방해죄가 성립한다.”(대법원 2016. 1. 28. 선고 2015도17297 판결)

「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」⁸⁾ 등은 위법행위 신고를 장려하고 있다는 점을 고려할 때, 행정처분을 받게 될 자가 도리어 신고인을 개정안에 따른 무고죄로 고발하게 될 경우 공익신고 기능이 위축될 우려가 있음.

셋째, 행정법상의 동일한 의무 위반에 대하여 행정처분과 형사처벌이 동시에 가능하도록 규정한 입법례⁹⁾가 많은 점에서, 실무상 형사처분을 받게 할 목적과 행정처분을 받게 할 목적의 구분이 쉽지 않아 법 적용상의 어려움이 예상된다는 점을 감안할 필요가 있음.

정리하면, 개정안은 국가행정기능의 적정한 행사와 피무고자의 보호를 위하여 행정처분 무고행위를 처벌하려는 입법 취지, 국민

8) 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」

제55조(부패행위의 신고) 누구든지 부패행위를 알게 된 때에는 이를 위원회에 신고할 수 있다.

9) 예컨대, 「식품위생법」 제4조에 따른 위해식품 등의 판매 등 금지의무를 위반하면, 같은 법 제75조제1항제1호에 따라 허가취소 등 행정처분 대상이 되면서, 같은 법 제94조제1항제1호에 따라 10년 이하의 징역 등에 처하도록 규정하고 있음.

「식품위생법」

제4조(위해식품등의 판매 등 금지) 누구든지 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 식품등을 판매하거나 판매할 목적으로 채취·제조·수입·가공·사용·조리·저장·소분·운반 또는 진열하여서는 아니 된다.

1. 썩거나 상하거나 설익어서 인체의 건강을 해칠 우려가 있는 것
2. ~ 7. (생략)

제75조(허가취소 등) ① 식품의약품안전처장 또는 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장은 영업자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 영업허가 또는 등록을 취소하거나 6개월 이내의 기간을 정하여 그 영업의 전부 또는 일부를 정지하거나 영업소 폐쇄(제37조제4항에 따라 신고한 영업만 해당한다. 이하 이 조에서 같다)를 명할 수 있다. 다만, 식품접객영업자가 제13호(제44조제2항에 관한 부분만 해당한다)를 위반한 경우로서 청소년의 신분증 위조·변조 또는 도용으로 식품접객영업자가 청소년인 사실을 알지 못하였거나 폭행 또는 협박으로 청소년임을 확인하지 못한 사정이 인정되는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 해당 행정처분을 면제할 수 있다.

1. 제4조부터 제6조까지, 제7조제4항, 제8조, 제9조제4항, 제9조의3 또는 제12조의2제2항을 위반한 경우 제94조(벌칙) ①다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 10년 이하의 징역 또는 1억원 이하의 벌금에 처하거나 이를 병과할 수 있다.

1. 제4조부터 제6조까지(제88조에서 준용하는 경우를 포함하고, 제93조제1항 및 제3항에 해당하는 경우는 제외한다)를 위반한 자

의 범감정 및 유사 입법례와 해외 입법례의 태도를 고려하면서도, 현행 「형법」상 범죄체계와의 조화를 검토할 필요가 있으며, 형사처분 목적 무고행위와의 실무적 구별의 어려움, 공익신고 기능에 대한 위축 우려 등을 종합적으로 고려하여 결정할 필요가 있음.

문 의 처
02)6788-5056