



제433회국회(임시회)
제1차 성평등가족위원회

일제하 일본군위안부 피해자에 대한 보호·지원 및 기념사업 등에 관한 법률 일부개정법률안 검 토 보 고

〈 일본군위안부 문제에 대한 허위 사실 유포,
명예훼손 또는 모욕 행위 시 처벌 등 〉

■ 이해식의원 대표발의(의안번호 제16565호)

2026. 3.

성 평 등 가 족 위 원 회

수석전문위원 이옥순

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	2
1. 일본군위안부 피해자에 대한 2차 가해 예방을 위한 조치	2
2. 일본군위안부 문제에 대한 허위 사실 유포, 명예훼손 또는 모욕 행위 시 처벌	5

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 이해식의원 등 12인
2. 제 안 일 : 2026. 2. 4.
3. 회 부 일 : 2026. 2. 5.

II. 제안이유 및 주요내용

최근 일본군위안부 관련 역사를 공공연하게 부정·왜곡하고, 피해자를 모욕하여 그 명예를 훼손하는 사례가 지속적으로 발생하고 있음. 이러한 허위사실 유포는 일본군위안부 피해자에게 심각한 정신적 피해와 고통은 물론 피해자와 유족 등에게 모욕감을 주고 명예를 훼손하는 것을 넘어, 일본군위안부 문제에 대해 국내외에 잘못된 인식을 전파·확산시킬 우려가 있음.

그러나 현재 일본군위안부 피해자나 유족 등이 「형법」이나 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 등을 통해 권리피해 구제와 사실을 바로잡기 위해서는 많은 어려움이 발생하므로 허위사실 유포 행위를 더욱 강력하게 금지할 필요가 있음.

이에 국가 및 지방자치단체가 피해자에 대한 2차 가해를 방지하기 위한 적극적인 조치를 하도록 하고, 일본군위안부 문제에 관하여 방송이나 기타 출판물 또는 정보통신망 등을 이용하여 허위사실을 유포한 자를 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금으로 엄격히 처벌하려는 것임(안 제2조의2제4항 및 제16조 신설).

Ⅲ. 검토의견

1. 일본군위안부 피해자에 대한 2차 가해 예방을 위한 조치

개정안은 국가 및 지방자치단체에게 2차 가해를 방지하기 위한 대책을 마련하고, 언론·교육기관 등과 협력하여 피해자 보호의 필요성을 알리고 2차 가해 예방을 위한 홍보 및 교육을 실시하는 등 2차 가해 예방을 위한 법적·행정적 지원을 포함한 적극적인 조치를 하도록 하려는 것임(안 제2조의2제4항 신설).

현행	개정안
제2조의2(국가의 의무) ① ~ ③ (생략) <u><신설></u>	제2조의2(국가의 의무) ① ~ ③ (현행과 같음) <u>④ 국가 및 지방자치단체는 2차 가해를 방지하기 위한 대책을 마련하고, 언론·교육기관 등과 협력하여 피해자 보호의 필요성을 알리고 2차 가해 예방을 위한 홍보 및 교육을 실시하는 등 2차 가해 예방을 위한 법적·행정적 지원을 포함한 적극적인 조치를 하여야 한다.</u>

최근 일본군위안부 피해 사실을 부인하고 일본군위안부 피해자를 모욕할 목적으로 평화의 소녀상 등 피해자를 기리는 기념물을 조롱·훼손하는 사례 등 일본군위안부 피해 사실의 부인·왜곡 등으로 일본군위

안부 피해자의 명예를 훼손하는 사례가 발생하고 있음.

이에 개정안은 국가 및 지방자치단체에게 2차 가해를 방지하기 위한 대책 마련 및 2차 가해 예방을 위한 홍보 및 교육 실시 등 2차 가해 예방을 위한 적극적인 조치를 하도록 하려는 취지로 보이며, 그 취지는 타당한 것으로 보임.

다만, 현행법 제2조의2제1항¹⁾은 국가는 일본군위안부 피해자의 명예 회복과 인권 증진 및 이와 관련한 진상 규명, 올바른 역사교육 등을 위하여 국내외적으로 적극 노력하여야 하며, 이에 필요한 조직과 예산을 확보하여야 한다고 규정하고 있는바,

일본군위안부 피해자에 대한 2차 가해 예방 및 방지는 현행법 제2조의2제1항에 따라 국가가 당연히 수행하여야 하는 의무라는 점과 국가의 의무는 포괄적으로 규정하는 것이 바람직하다는 점, 국가의 의무에 특정 행위에 국한된 예방조치만을 규정하는 경우 오히려 국가의 광범위한 피해자 보호 의무를 축소 해석하게 할 우려가 있다는 점 등을 고려하여 신중하게 검토할 필요가 있다고 봄.

개정안에 대하여 성평등가족부는 국가 및 지방자치단체에 일본군위안부 피해자에 대한 2차 가해 방지의무를 부과하고 있으나, ‘2차 피해’

1) 「일제하 일본군위안부 피해자에 대한 보호·지원 및 기념사업 등에 관한 법률」 제2조의2 (국가의 의무) ① 국가는 일제하 일본군위안부 피해자의 명예 회복과 인권 증진 및 이와 관련한 진상 규명, 올바른 역사교육 등을 위하여 국내외적으로 적극 노력하여야 하며, 이에 필요한 조직과 예산을 확보하여야 한다.

에 대한 정의 규정이 별도로 마련되어 있지 않아 그 의미와 범위가 명확하지 않으며, 현행법 제2조의2제1항은 국가가 피해자의 명예 회복과 인권 증진, 진상 규명 및 올바른 역사교육 등을 위하여 국내외적으로 적극 노력하도록 명시하고 있어 피해자 명예보호를 위한 정책적·행정적 조치를 포함하는 포괄적 책무를 이미 규정하고 있고, 법률상 ‘국가의 의무’ 규정은 통상 국가의 기본적 책무와 정책의 방향성을 선언적으로 규정하는 것이 입법기술상 일반적이며, 구체적 정책수단이나 집행방식까지 열거하는 것은 체계상 적절하지 않다는 점도 고려할 필요가 있다는 입장임.

2. 일본군위안부 문제에 대한 허위 사실 유포, 명예훼손 또는 모욕 행위 시 처벌

개정안은 방송이나 기타 출판물 또는 정보통신망 등을 이용하는 등의 방법으로 일본군위안부 문제에 대한 허위 사실을 유포하거나 명예를 훼손하거나 모욕하는 행위를 한 자는 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처하도록 하려는 것임(안 제16조 신설).

현행	개정안
<신설>	제16조(일본군위안부 문제에 대한 허위사실 유포 금지) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 방법으로 일본군위안부 문제에 대한 허위 사실을 유포하거나 명예를 훼손하거나 모욕하는 행위(이하 “2차 가해”라 한다)를 한 자는 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처한다. 1. 신문, 잡지, 방송, 그 밖에 출판물 또는 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제2조제1항제1호에 따른 정보통신망의 이용 2. 전시물 또는 공연물의 전시·게시 또는 상영 3. 그 밖에 공연히 진행한 토론회, 간담회, 기자회견, 집회, 가두연설 등에서의 발언 ② 제1항의 행위가 학문 연구, 예술적 창작 목적을 위한 행위이거나 그 밖에 이와 유사한 목적을 위한 경우에는 처벌하지 아니한다.

2026. 6.11. 시행예정인 「위안부피해자법」이나 「형법」 등에서는 허위사실 유포 행위, 명예훼손 행위, 모욕 행위에 대하여 법정형을 달리 규정하고 있음.

< 허위사실 유포, 명예훼손, 모욕 행위 관련 법정형 비교 >

금지행위	근거 조문	법정형
허위사실 유포	「위안부피해자법」 제17조 (2026. 6.11. 시행)	5년 이하 징역 또는 5천만원 이하 벌금
허위사실 명예훼손	「형법」 제307(명예훼손) 제2항	5년 이하 징역, 10년 이하의 자격정지 또는 1천만원 이하 벌금
	「형법」 제309조(출판물 등에 의한 명예 훼손) 제2항	7년 이하의 징역, 10년 이하의 자격정지 또는 1천500만원 이하의 벌금
	「정보통신망법」 제70조제2항	7년 이하의 징역, 10년 이하의 자격정지 또는 5천만원 이하의 벌금
모욕	「형법」 제311조	1년 이하 징역·금고 또는 200만원 이하 벌금

그런데, 개정안은 일본군위안부 문제에 대한 허위사실 유포 행위, 명예훼손 행위, 모욕행위를 구분하지 않고 동일하게 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있는바, 다음과 같은 점을 고려하여 신중하게 검토할 필요가 있다고 봄.

먼저, 허위사실 유포 시 처벌과 관련하여 2026. 3. 10. 일본군위안부 피해에 대한 허위사실 유포시 처벌(5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금)²⁾하도록 하는 내용의 「일제하 일본군위안부 피해자에 대

한 보호·지원 및 기념사업 등에 관한 법률」이 개정(2026. 6.11. 시행) 되었으므로 허위사실 유포 시 처벌과 관련한 개정안의 목적은 달성됨.

- 일본군위안부 피해에 대한 허위사실 유포시 처벌은 개인의 명예를 훼손하였는지를 불문하고 일본군위안부 피해에 대한 허위의 사실을 유포한 자를 처벌하고 있는바, 이는 명예훼손죄의 법리가 아닌 새로운 방식의 형법적 구성요건과 처벌을 규정한 것이므로, 허위사실 유포 시 처벌과 명예훼손을 같이 규정하는 것은 적절하지 않다고 봄.
- 유사 입법례로 「5·18민주화운동 등에 관한 특별법」³⁾이 있음.

다음, 명예훼손 금지와 관련하여 「제주4·3사건 진상규명 및 희생자 명예회복에 관한 특별법」(이하 「4·3사건법」)⁴⁾과 「노근리사건 희

-
- 2) 「일제하 일본군위안부 피해자에 대한 보호·지원 및 기념사업 등에 관한 법률」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. <개정 2026. 3. 10.>
1. “일본군위안부 피해”란 일제에 의하여 강제로 동원되어 성적(性的) 학대를 받으며 위안부로서의 생활을 강요당하여 입은 피해를 말한다.
 2. “일본군위안부 피해자”란 제1호의 피해를 입은 사람을 말한다.
 3. “생활안정지원대상자”란 일본군위안부 중 생존자로서 제3조에 따라 등록된 사람을 말한다.
- 제17조(일본군위안부 피해에 대한 허위사실 유포 금지)** ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 방법으로 일본군위안부 피해에 대한 허위의 사실을 유포한 자는 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처한다.
1. 신문, 잡지, 방송, 그 밖의 출판물 또는 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제2조제1항제1호에 따른 정보통신망의 이용
 2. 전시물 또는 공연물의 전시·게시 또는 상영
 3. 그 밖에 공연히 진행한 강의, 토론회, 간담회, 기자회견, 집회, 가두연설 등에서의 연설, 발언 또는 저작물, 인쇄물
- ② 제1항의 행위가 예술·학문, 연구·학설, 시사사건이나 역사의 진행과정에 관한 보도를 위한 것이거나 그 밖에 이와 유사한 목적을 위한 경우에는 처벌하지 아니한다. [본조신설 2026. 3. 10.]
- 3) 「5·18민주화운동 등에 관한 특별법」 제8조(5·18민주화운동에 대한 허위사실 유포 금지) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 방법으로 5·18민주화운동에 대한 허위의 사실을 유포한 자는 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처한다.
1. 신문, 잡지, 방송, 그 밖에 출판물 또는 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제2조제1항제1호에 따른 정보통신망의 이용
 2. 전시물 또는 공연물의 전시·게시 또는 상영
 3. 그 밖에 공연히 진행한 토론회, 간담회, 기자회견, 집회, 가두연설 등에서의 발언
- ② 제1항의 행위가 예술·학문, 연구·학설, 시사사건이나 역사의 진행과정에 관한 보도를 위한 것이거나 그 밖에 이와 유사한 목적을 위한 경우에는 처벌하지 아니한다.
- 4) 「제주4·3사건 진상규명 및 희생자 명예회복에 관한 특별법」 제13조(희생자 및 유족의 권익 보호) 누구든지 공공연하게 희생자나 유족을 비방할 목적으로 제주4·3사건의 진상조사

생자 심사 및 명예회복에 관한 특별법」(이하 「노근리사건법」)⁵⁾은 명예훼손 금지규정 위반에 대한 처벌규정을 별도로 두고 있지 않음.

- 독일 형법 제130조제3항(나치범죄의 승인·부정·경시죄)⁶⁾은 나치범죄를 부정하는 등의 경우 처벌하고 있음.⁷⁾

개정안은 「형법」⁸⁾이나 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」⁹⁾로는 처벌에 한계가 있다는 점을 고려하여 일본군위안부

결과 및 제주4·3사건에 관한 허위의 사실을 유포하여 희생자, 유족 또는 유족회 등 제주4·3사건 관련 단체의 명예를 훼손하여서는 아니 된다.

- 5) 「노근리사건 희생자심사 및 명예회복에 관한 특별법」 제13조(희생자 및 유족의 권익 보호) 누구든지 공공연하게 희생자나 유족을 비방할 목적으로 노근리사건 조사 결과를 부인 또는 왜곡하거나 노근리사건에 관한 허위의 사실을 유포하여 희생자나 유족의 명예를 훼손하여서는 아니 된다.
- 6) 독일 형법 제130조제3항에 따르면 “공공의 평화를 혼란하게 하는 방법으로서, 국제형법전 제6조제1항에서 명시하고 있는 국가사회주의에 의해 이루어진 행위를 공연히 혹은 집회로 용인하거나, 부인하거나 경시하는 자는 5년 미만의 자유형 또는 벌금에 처한다”고 규정하고 있음(지성우, “독일의 혐오표현 관련 규범 및 판례에 대한 헌법적 평가”, 「성균관법학」 제31권 제4호, 성균관대학교 법학연구원, 2019, 422면 재인용).
- 7) 나치범죄의 승인·부정·경시죄와 관련하여 독일 연방헌법재판소는 나치의 집단학살이 역사적으로 명백하게 증명된 사실이고, 이에 반대되는 주장은 명백히 허위로 증명된 사실주장으로서 표현의 자유의 보호 범위에서 제외된다고 하면서 합헌으로 판시하였음(송현정, 「혐오 표현의 판단 기준에 관한 비교법적 연구」, 사법정책연구원, 2020, 121-123면).
- 8) 「형법」 제307조(명예훼손) ① 공연히 사실을 적시하여 사람의 명예를 훼손한 자는 2년 이하의 징역이나 금고 또는 500만원 이하의 벌금에 처한다.
② 공연히 허위의 사실을 적시하여 사람의 명예를 훼손한 자는 5년 이하의 징역, 10년 이하의 자격정지 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.
- 제308조(사자의 명예훼손) 공연히 허위의 사실을 적시하여 사자의 명예를 훼손한 자는 2년 이하의 징역이나 금고 또는 500만원 이하의 벌금에 처한다.
- 제309조(출판물 등에 의한 명예훼손) ① 사람을 비방할 목적으로 신문, 잡지 또는 라디오 기타 출판물에 의하여 제307조제1항의 죄를 범한 자는 3년 이하의 징역이나 금고 또는 700만원 이하의 벌금에 처한다.
② 제1항의 방법으로 제307조제2항의 죄를 범한 자는 7년 이하의 징역, 10년 이하의 자격정지 또는 1천500만원 이하의 벌금에 처한다.
- 제310조(위법성의 조각) 제307조제1항의 행위가 진실한 사실로서 오로지 공공의 이익에 관한 때에는 처벌하지 아니한다.
- 제311조(모욕) 공연히 사람을 모욕한 자는 1년 이하의 징역이나 금고 또는 200만원 이하의 벌금에 처한다.
- 제312조(고소와 피해자의 의사) ① 제308조와 제311조의 죄는 고소가 있어야 공소를 제기할 수 있다.
② 제307조와 제309조의 죄는 피해자의 명시한 의사에 반하여 공소를 제기할 수 없다
- 9) 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제70조(벌칙) ② 사람을 비방할 목적으로 정보통신망을 통하여 공공연하게 거짓의 사실을 드러내어 다른 사람의 명예를 훼손한 자는 7년 이하의 징역, 10년 이하의 자격정지 또는 7천만원 이하의 벌금에 처한다. <개정

문제에 대하여 명예를 훼손한 자는 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처하도록 하려는 것으로, 그 취지는 타당한 것으로 보이나,

“일본군위안부¹⁰⁾ 문제”의 경우 그 의미가 명확하지 않아 헌법상 명확성 원칙에 위배될 소지가 있다는 점, 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 보다 형량이 낮다는 점, 일본군위안부 피해에 대한 허위사실 유포시 처벌(5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금)하도록 하는 내용(제17조)이 시행(2026. 6. 11. 시행)되면 허위사실 유포 행위가 개인의 명예를 훼손하였는지를 불문하고 그 자체를 처벌할 수 있다는 점 등을 고려할 필요가 있다고 봄.

한편, 2026. 2. 4. 성평등가족위원회 법안심사소위원회는 개정안과 동일한 취지로 일본군위안부 피해자의 명예를 훼손한 자를 처벌하도록 하는 내용의 「일제하 일본군위안부 피해자에 대한 보호·지원 및 기념사업 등에 관한 법률 일부개정법률안」¹¹⁾을 심사한 결과 일본군위안부 피해자의 명예훼손을 금지하는 내용만을 반영하기로 하였

2026. 1. 6.>

③ 제1항과 제2항의 죄는 피해자가 구체적으로 밝힌 의사에 반하여 공소를 제기할 수 없다.

④ 제2항의 죄를 지은 자가 해당 위반행위와 관련하여 취득한 금품이나 그 밖의 이익은 몰수한다. 그 금품이나 그 밖의 이익을 몰수하기 불가능하거나 재산상의 이익을 취득한 때에는 그 가액을 추정한다. <신설 2026. 1. 6.> [시행일: 2026. 7. 7.] 제70조

10) 「일제하 일본군위안부 피해자에 대한 보호·지원 및 기념사업 등에 관한 법률」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. <개정 2026. 3. 10.>

1. “일본군위안부 피해”란 일제에 의하여 강제로 동원되어 성적(性的) 학대를 받으며 위안부로서의 생활을 강요당하여 입은 피해를 말한다.

2. “일본군위안부 피해자”란 제1호의 피해를 입은 사람을 말한다.

11) 박홍배의원 대표발의(의안번호 제11965호) : 7년 이하의 징역, 10년 이하의 자격정지 또는 7천만원 이하의 벌금

이정현의원 대표발의(의안번호 제13865호) : 10년 이하의 징역, 10년 이하의 자격정지 또는 1억원 이하의 벌금

고, 2026. 3.10. 일본군위안부 피해자에 대한 명예훼손을 금지하는¹²⁾ 내용의 「일제하 일본군위안부 피해자에 대한 보호·지원 및 기념사업 등에 관한 법률」이 개정·시행되었음.

다음, 개정안은 일본군위안부 문제에 대한 모욕하는 행위를 한 자는 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처하도록 하고 있는데, 모욕의 대상이 명확하지 않고, 형량을 허위사실 유포 행위 및 명예훼손과 동일하게 규정하고 있어 명확성원칙 및 비례원칙 위반의 소지가 있다는 점을 고려할 필요가 있다고 봄.

개정안에 대하여 성평등가족부는 거의 동일한 내용의 「일제하 일본군위안부 피해자에 대한 보호·지원 및 기념사업 등에 관한 법률」이 2026. 3. 10. 공포되었으므로 개정 실익이 없다는 입장임.

문 의 처
02)6788-5650

12) 「일제하 일본군위안부 피해자에 대한 보호·지원 및 기념사업 등에 관한 법률」 제16조(일본군위안부 피해자에 대한 명예훼손 금지) 누구든지 공공연하게 일본군위안부 피해자를 비방할 목적으로 일본군위안부 피해 사실을 부인 또는 왜곡하거나 허위의 사실을 유포하는 등의 방법으로 일본군위안부 피해자의 명예를 훼손하여서는 아니 된다. [본조신설 2026. 3. 10.]