

대법원 2023도16586 공직선거법위반 사건 보도자료

대법원 공보연구관실(02-3480-1895)

2022. 6. 1. 실시된 전국동시지방선거에서 정읍시장으로 당선된 피고인 1 및 그 선거운동관계자인 피고인 2, 3이 라디오토론회, TV토론회, 보도자료 및 카드뉴스를 통하여 상대후보자가 당선되지 못하게 할 목적으로 상대후보자가 선거공약으로 추진하는 사업이 투기 목적에서 비롯된 것처럼 인식되도록 허위사실을 공표하였다는 공직선거법 위반으로 기소된 사안임

대법원 2부(주심 대법관 김상환)는 문제된 표현들이 전체적으로 ‘의견의 표명’에 해당하고, 그중 TV토론회 발언의 경우 피고인 1에게 일방적 공표의 의도가 있었다고 보기도 어려우므로, 진실에 반하거나 과장된 일부 표현을 근거로 허위사실공표죄의 성립을 인정할 수 없다고 보아, 이와 달리 유죄로 판단한 원심판결을 파기·환송하였음(대법원 2024. 10. 31. 선고 2023도16586 판결)

1. 사안의 개요

가. 피고인들 및 관련자의 지위

- 피고인 1 ⇒ 2022. 6. 1. 실시된 제8회 전국동시지방선거에서 더불어민주당 소속으로 정읍시장에 당선된 사람
- 피고인 2 ⇒ 피고인 1의 선거대책위원회 정책위원장
- 피고인 3 ⇒ 자원봉사자로 선거대책위원회에서 보도자료 작성 업무 담당
- K ⇒ 2001. 7.경 ~ 2019. 3.경 정읍산림조합장, 2014. 4.경 ~ 2019. 12.경 구절초축제 추진위원장, 제8회 전국동시지방선거에서 정읍시장 무소속 후보자로 출마하였다가 낙선

나. 공소사실의 요지 ➡ 허위사실공표로 인한 공직선거법 위반

▣ 전제사실

- 구절초공원의 경우 2016년경 국가정원이 되기 위한 전제인 지방정원 지정을 목표로 하는 사업이 추진됨
- K는 구절초공원과 인접한 위치는 아니지만, 같은 면 단위에 있는 토지를 소유하고 있음
 - K의母는 1973년 126,942㎡를 매수하였다가 2005년 K에게 증여하였고, K는 2003년 1,742㎡, 2005년 456㎡를 매수함 ⇒ 위 토지 합계 129,140㎡는 K가 구절초축제 추진위원장 재직하기 전에 소유권을 취득함
 - 이 사건에서 피고인들이 문제삼고 있는 K 소유 167,000㎡ 중 98.24%는 해발 500m 이상에 위치한 보안림으로서 개발이 제한된 산림보호구역이고, 구절초공원으로부터 상당히 떨어져 있으며, 위 토지에 대한 도로 개설 공사 계획도 없음
 - K의 父는 1938년경부터 2001년경 사이에 인근 토지의 소유권을 취득함

▣ 피고인 1, 2의 토론회 관련 허위사실공표

● 라디오토론회

- 피고인 1이 2022. 5. 26. 12:00경 정읍시장 후보자 양자 토론에서 아래와 같이 발언함으로써, 피고인 1, 2는 유권자들로 하여금 마치 K가 구절초축제 추진위원장 재직기간 투기 목적으로 집중적으로 구절초공원 주변 토지를 매입하였고, K의 선거공약인 구절초공원 국가공원 추진 사업이 투기 목적에서 비롯된 것처럼 인식하도록 K에게 불리한 허위사실을 공표함

(K가) 구절초(축제 추진)위원장을 하면서 그 공원 인근에 167,000㎡의 토지를 매입했는데요, 이것도 우리 공소의 1 후보께서 왜 구절초공원을 국가정원으로 하려고 하는지 많은 의심이 듭니다.

● TV토론회

- 피고인 1은 2022. 5. 26. 14:00경 정읍시장 후보자 TV 토론회에서 아래와

같이 발언함으로써, 피고인 1, 2는 유권자들로 하여금 마치 K가 산림조합장 재직 기간 투기 목적으로 집중적으로 구절초공원 주변 토지를 매입하였고, K의 선거공약인 구절초공원 국가정원 추진 사업이 투기 목적에서 비롯된 것처럼 인식하도록 K에게 불리한 허위사실을 공표함

우리 후보님(K)께서 2001년 산림조합(장)에 취임한 이후에 그 구절초공원 인근에 자그만치 167,000㎡의 땅을 샀다 ... 군데군데 이렇게 알박기가 있어요 ... 공교롭게 산림조합장에 취임한 이후에 매입을 하셨더라고요 ... 이 양반(K)이 국가정원을 만들어야 되겠다고 그렇게 강조를 하시고 구절초축제 (추진)위원장을 하시면서 이렇게 부를 축적하기 위해서, 그게 아니면 어디에 목적을 가지고 이렇게 땅을 샀고 시장에 출마를 하게 됐는지 의심이 되더라고요 ... 거기에 이미 모모 건설에서 도로가 다 나기로 했다고까지 말이 나오기 때문에

■ 피고인 1, 2, 3의 **보도자료** 관련 허위사실공표

- 피고인 1이 2022. 5. 26.경 피고인 2를 통해서 피고인 3에게 보도자료를 작성할 것을 지시하고, 피고인 3이 아래와 같은 보도자료를 작성하여 그 보도자료가 배포되도록 함으로써, 피고인들은 유권자들로 하여금 마치 K가 산림조합장과 구절초축제 추진위원장 재직 기간 투기 목적으로 집중적으로 구절초공원 주변 토지를 매입하였고, K의 선거공약인 구절초공원 국가정원 추진 사업이 투기 목적에서 비롯된 것처럼 인식하도록 K에게 불리한 허위사실을 공표함

K 정읍시장 후보 구절초테마공원 인근 지역에 땅 다수 매입

산림조합장과 구절초축제위원장 재직 시절에 집중.. 투기 아니냐 의혹

(K가) 구절초공원 인근에 위치한 임야와 밭 167,081㎡을 집중적으로 사들여 '부동산 투기 아니냐' 는 의혹이 일고 있다. 산림조합장 재직 시절인 2005년 임야 126,942㎡를 구입하는 것을 필두로 2018년까지 근방 6곳의 산과 밭을 사들였다. 구절초테마공원이 국가정원으로 승격된다면 일대 토지가의 상승은 불가피하다.

■ 피고인 2의 **카드뉴스** 관련 허위사실공표

- 피고인 2는 2022. 5. 28.경 지지자들을 통해 아래와 같은 카드뉴스를 카카오톡 단체대화방에 배포함으로써, 유권자들로 하여금 마치 K가 산림조합장과 구절초축제 추진위원장 재직 기간 투기 목적으로 집중적으로 구절초공

원 주변 토지를 매입하였고, K의 선거공약인 구절초공원 국가정원 추진 사업이 투기 목적에서 비롯된 것처럼 인식하도록 K에게 불리한 허위사실을 공표함

"K정읍시장후보 부동산 핵심 뇌관 건들었나?"

산림조합장 재직 시절 임야와 밭 167,081㎡ 6필지 집중 매입

K후보와 가족 명의의 부동산 알박기 의혹 확산

2. 소송경과

가. 제1심 ➡ 유죄

- ▣ 피고인 1 ⇒ 벌금 1,000만 원
- ▣ 피고인 2 ⇒ 벌금 700만 원
- ▣ 피고인 3 ⇒ 벌금 500만 원

나. 원심 ➡ 피고인들 항소기각

- ▣ 피고인 1이 라디오토론회 및 TV 토론회에서 한 발언은, 구절초공원을 국가정원으로 승격시키겠다는 K의 공약에 사익을 추구하려는 목적이 있다는 의혹을 제기하는 형식을 취하고 있으나, 그 실질은 'K가 구절초공원의 개발이익을 향유할 목적으로 그 일대 토지를 대규모로 매수하였다'는 '사실'을 공표하는 내용이고, 이와 같이 공표된 사실은 '허위'임
- ▣ 보도자료 및 카드뉴스는 피고인 1이 라디오 및 방송 토론회에서 한 발언을 기초로 작성한 것으로 그 발언과 주요 내용이 동일하므로, 보도자료 및 카드뉴스도 마찬가지로 허위사실이 됨

3. 대법원의 판단

가. 주요 쟁점

- ▣ 각 토론회 발언, 보도자료, 카드뉴스에 표현된 내용의 해석

■ 사실 공표와 의견 표명의 구별

■ 허위사실과 사실, 의견이 혼재된 표현에 대한 평가

■ 토론회에서 한 발언이 일방적 공표에 해당하는지 여부

나. 판결 결과

■ 원심판결 전부 파기환송

다. 판단 내용

■ 관련 법리

- 어떤 표현이 공직선거법 제250조 제2항이 정한 허위사실공표에 해당하는지 판단하기 위해서는 먼저 그 표현의 의미를 확정해야 함. 이는 일반 선거인이 그 표현을 접하는 통상의 방법을 전제로 그 표현의 전체적인 취지와 연관 하에서 표현의 객관적 내용, 사용된 어휘의 통상적인 의미, 문구의 연결방법 등을 종합적으로 고려하여 그 표현이 선거인에게 주는 전체적인 인상을 기준으로 판단하여야 하고, 표현한 사람의 내심의 의도나 개인적 이해득실 등 주관적 사정에 따라 그 표현의 객관적 의미가 좌우된다고 할 수 없으므로, 이러한 주관적 사정은 겉으로 드러나지 않은 이상 표현의 해석에 고려할 것은 아님
- 공직선거법 제250조 제2항에서 말하는 ‘사실’의 공표란 가치판단이나 평가를 내용으로 하는 의견 표현에 대치되는 개념으로 시간과 공간적으로 구체적인 과거 또는 현재의 사실관계에 관한 보고 내지 진술을 의미하며 그 표현 내용이 증거에 의해 증명 가능한 것을 말함. 형사처벌 여부가 문제 되는 표현이 사실을 드러낸 것인지 아니면 의견이나 추상적 판단을 표명한 것인지를 구별할 때에는 언어의 통상적 의미와 용법, 증명가능성, 문제 된 말이 사용된 문맥과 표현의 전체적인 취지, 표현의 경위와 사회적 맥락 등을 고려하여 판단하되, 헌법상 표현의 자유의 우월적 지위, 형벌법규 해석의 원칙에 비추어 어느 범주에 속한다고 단정하기 어려운 표현인 경우에는 원칙적으로 의견이나 추상적 판단을 표명한 것으로 파악하여야 함
- 공표된 사실의 내용 전체의 취지를 살펴볼 때 중요한 부분이 객관적 사실과 합치되는 경우에는 세부에 있어서 진실과 약간 차이가 나거나 다소 과장된 표현이 있다 하더라도

라도 이를 허위의 사실이라고 볼 수 없고, 의견과 사실이 혼재되어 있는 표현에 대하여는 이를 전체적으로 보아 사실을 공표하였는지 여부를 판단하여야 함

4. 선거에서 정책공약을 내세우거나 이를 비판·검증하는 것은 정책공약을 매개로 한 후보자와 유권자 간 소통과 공론의 장을 열어 선거를 정책경쟁의 장으로 형성함으로써 대의민주주의가 실질적으로 작동할 수 있도록 하므로, 정책공약이나 이를 비판·검증하는 표현은 보다 폭넓게 보호될 필요가 있음. 그리고 공직선거의 후보자들은 제한된 선거운동기간 동안 한정된 정보나 자료에 기초하여 유권자들에게 필요한 관점을 제시하고 평가를 구하여야 하는 지위에 있고, 후보자들 간의 공방을 지켜보는 유권자들은 위와 같은 후보자들의 현실적 상황이나 선거라는 사회적 맥락을 고려하여 후보자들의 주장 취지를 이해하기 마련임. 그러므로 후보자들이 정책공약이나 이를 비판·검증하는 과정에서 한 표현에 포함된 일부 표현을 근거로 그 전체적인 취지나 맥락에서 벗어나 사후적인 해석을 가미하여 형사처벌의 기초로 삼는 것은, ‘선거의 공정’이라는 목적에 비추어 보더라도 선거과정에서 장려되어야 할 표현을 지나치게 위축시키거나 봉쇄하는 것이라고 하지 않을 수 없음

5. 후보자 등이 후보자 토론회에 참여하여 질문·답변을 하거나 주장·반론을 하는 것은, 그것이 토론회의 주제나 맥락과 관련 없이 일방적으로 허위의 사실을 드러내어 알리려는 의도에서 적극적으로 허위사실을 표명한 것이라는 등의 특별한 사정이 없는 한 공직선거법 제250조 제1항에 의하여 허위사실공표죄로 처벌할 수 없음

■ 라디오토론회 발언 부분

- 라디오토론회 발언은 TV토론회 발언 전에 장소는 물론 그 상대방인 선거인의 범위와 매체를 달리하여 이루어졌으므로, 라디오토론회 발언이 허위 사실공표죄를 구성하는지는 TV토론회 발언으로 표현된 내용에 대한 고려 없이 개별적으로 판단되어야 함
- 그런데도 원심은 TV토론회 발언으로 표현된 내용까지 함께 고려하여 라디오토론회 발언에서 TV토론회 발언과 동일한 내용의 표현이 이루어졌다는 잘못된 전제에서 라디오토론회 발언의 의미를 해석하고 평가한 잘못이 있음

- 설령 라디오토론회 발언이 TV토론회 발언과 같은 내용의 표현이 이루어졌더라도 아래에서 보는 바와 같이 TV토론회 발언을 허위사실공표죄로 처벌할 수 없으므로, 원심의 판단이 유지될 수 없음

■ TV토론회 발언 부분

- TV토론회 발언은 K의 국가정원 승격공약이나 정읍시장 직 수행에 대한 비판적 의견을 표명하는 것으로 볼 수 있음
 - 전체적인 취지는 '현재 구절초공원 인근에 대규모의 토지를 보유하고 있는 K가 사익 추구를 목적으로 국가정원 승격공약을 내세우고 있는 것으로 의심된다'는 의미로 이해할 수 있음
 - TV토론회 발언에 "개발이익 향유 목적"이나 "개발정보 이용" 등과 같이 직접적·구체적인 표현을 사용하면서 K가 토지를 취득한 목적이나 경위 혹은 그러한 토지취득 자체의 의미나 성격을 드러내는 부분이 없음
 - "부를 축적", "알박기"나 도로 개설에 관한 소문에 관한 표현 등은 K가 현재 구절초공원 인근에 대규모 토지를 보유한 상황과 형태 등에 비추어 국가정원 승격공약의 이해충돌 여지나 부적절성을 지적하는 맥락에서 이해될 수 있음
- K의 토지매입 혹은 보유관계를 지적하는 부분 등은 K가 산림조합장 취임 후에 취득한 합계 167,081㎡의 토지 중 126,942㎡의 취득원인이 '증여'인 점 등에 비추어 진실에 반한다고 볼 수 있으나, 그것만으로는 허위사실이 공표되었다고 볼 수 없음
 - K의 토지매입 혹은 보유관계를 지적하는 부분은 TV토론회 발언으로 표명된 의견을 뒷받침하기 위한 배경사실로 제시된 것이고, K가 산림조합장 취임 후 167,081㎡의 토지를 '취득'하여 현재 '보유'하고 있고 그중 약 40,000㎡의 취득원인이 '매매'라는 부분은 진실에 부합하므로, 위와 같은 허위 부분이 독자적으로 선거인의 판단을 그르칠 만한 중요 부분이라고 단정하기 어려움
- 피고인 1은 K가 반박하거나 해명할 기회가 주어진 상태에서 TV토론회

발언을 하였으므로, K가 TV토론회 과정에서 실제로 상세히 반박·해명하지 않았다거나 피고인 1이 TV토론회 발언 과정에서 K의 발언을 저지하거나 '질문을 하는 것이 아니다'라고 말하는 등의 태도를 취하였다는 사정만으로 피고인 1에게 허위의 사실을 드러내어 알리려는 의도가 있었다고 보기 어려움

■ 카드뉴스 부분

- 카드뉴스는 K 일가의 토지보유관계와 K가 국가정원 승격공약을 주장하는 사실을 기초로, K가 구절초공원의 국가정원 승격을 통하여 개발이익을 향유하고자 한다는 의견을 '부동산 알박기 의혹'이라는 문구로 압축적으로 표현한 것으로 볼 수 있음

■ 보도자료 부분

- 보도자료에는 "투기"라는 표현이 명시되어 있어 각 토론회 발언 및 카드뉴스와 차이가 있으나, 보도자료는 K의 국가정원 승격 공약이나 정읍시장 직 수행에 대한 비판적 입장을 표명하는 표현물로 보는 것이 타당함
 - "투기"라는 표현의 의미가 일의적이지 않으므로, 그것이 사용된 전후의 맥락과 화자의 전체적인 취지와 연관 하에서 파악되고 평가되어야 하는데, 보도자료에서 "투기"라는 표현은 '과거'의 행위에 중점이 있다기보다는 '장래' 국가정원 승격으로 인한 개발이익을 기대하는 행태를 부정적으로 묘사하는 데 중점이 있다고 볼 여지가 많음
- 보도자료 중 허위로 인정되는 126,942㎡ 토지의 취득원인 부분은 선거인의 판단을 좌우할 수 없는 부수적이고 지엽적인 부분에 불과함
 - 보도자료에서 K가 산림조합장 취임 후 167,081㎡를 매입하였다는 표현 중 위 토지를 '취득'하여 현재 '보유'하고 있다는 부분이 위 입장 표명을 뒷받침하는 핵심이고, K가 167,081㎡의 토지를 '매입'하였다는 부분은 그 배경 사실로 제시된 것임
 - 167,081㎡의 토지 중 약 40,000㎡는 K가 '매입'한 것으로서 진실에 부합하고, K로서는 TV토론회 이후 167,081㎡의 토지 중 126,942㎡의 취득원인이

‘매매’가 아닌 ‘증여’임을 언론 등을 통해 쉽게 반박·해명할 수 있었는데도 그렇게 하지 않았음

4. 판결의 의의

- 대법원은, ‘의심스러울 때는 피고인에게 유리하게’라는 형사법의 기본 원칙에 입각하여 선거운동의 자유와 표현의 자유를 보장하고 대의민주주의를 택한 헌법정신에 따라, 선거과정에서 상대 후보자의 정책공약을 비판·검증하는 과정에서 한 표현의 의미를 세심하게 살핀 후 허위사실공표죄의 성립을 부정하였음