

대법원 2025도4697 공직선거법위반 사건 보도자료

대법원 공보관실(02-3480-1451)

대법원(재판장 대법원장 조희대, 주심 대법관 박영재)은, 제20대 대통령 선거 A당 소속 후보자로 선출된 피고인이 대통령선거에 당선될 목적으로 ① 방송 프로그램에 출연하여 김문기 관련 발언을 하고, ② 국정감사에 출석하여 백현동 관련 발언을 함으로써 후보자에게 유리하도록 그 행위에 관하여 허위사실을 공표하였다는 공직선거법 위반으로 기소된 사건에서, 2025. 5. 1. 아래와 같은 **전원합의체 판결을 선고하여 원심판결을 파기하였음**(대법원 2025. 5. 1. 선고 2025도4697 전원합의체 판결)

- 원심은 피고인의 김문기 관련 발언과 백현동 관련 발언이 공직선거법 제250조 제1항의 허위사실공표죄에 해당하지 않는다는 이유로 피고인에 대한 공소사실을 전부 무죄로 판단하였음. 그러나 '김문기 관련 발언 중 골프 발언'과 '백현동 관련 발언'은 후보자의 행위에 관한 허위사실의 공표에 해당함. 원심이 '김문기 관련 발언 중 골프 발언'과 '백현동 관련 발언'의 의미를 잘못 해석하고, 잘못 해석된 발언의 의미를 전제로 허위사실공표죄의 성립 여부를 판단하여 이 두 발언을 무죄로 판단한 것에는 공직선거법 제250조 제1항이 규정한 허위사실공표죄에 관한 법리를 오해하여 판결에 영향을 미친 잘못이 있음

■ 재판부 구성

노태악 대법관은 중앙선거관리위원장을 겸직하는 사정 등을 고려하여 이 사건을 회피하였고, 이 사건의 심리와 합의, 선고 등 재판에 관여하지 않았음

1. 사안의 개요

가. 당사자의 지위

- 피고인은 2021. 10. 10. 제20대 대통령선거 A당 소속 후보자로 선출된 사람임

나. 공소사실의 요지

(1) 김문기 관련 허위사실 공표

- 피고인은 2021. 12. 22. 제1 방송에서, 2021. 12. 24. 제2 방송에서, 2021. 12. 27. 제3 방송에서, 2021. 12. 29. 제4 방송에서, 대통령선거에 당선될 목적으로 피고인과 김문기 간의 교유행위에 관하여, ① 성남시장 재직 시에는 하위 직원인 김문기의 존재를 몰랐다는 취지(공소사실 ①발언), ② 김문기와 함께 간 해외출장 기간 중에 김문기와 골프를 치지 않았다는 취지(공소사실 ②발언), ③ 경기도지사가 되어 공직선거법위반죄로 기소된 다음에 대장동 도시개발사업 관련 설명을 김문기로부터 들어 그제야 김문기를 알게 되었고 전화로만 통화했다는 취지(공소사실 ③발언)로 각 거짓말함으로써 후보자에게 유리하도록 그 행위에 관하여 허위의 사실을 공표하였음

- 검사는 김문기 관련 제1 방송 발언을 공소사실 ①, ③발언으로, 김문기 관련 제2 방송 발언을 공소사실 ②, ③발언으로, 김문기 관련 제3 방송 발언을 공소사실 ①, ②, ③발언으로, 김문기 관련 제4 방송 발언을 공소사실 ①, ②, ③발언으로 각각 분류·특정하였음. 그중 제4 방송 발언 중 일부인 아래 골프 발언을 공소사실 ②발언으로 특정하였음

“그리고 국민의힘에서 4명 사진을 찍어가지고 마치 제가 골프를 친 것처럼 사진을 공개했는데, 제가 확인을 해 보니까 전체 우리 일행 단체 사진 중 일부를 떼 내 가지고 이렇게 보여줬더군요. 조작한 거지요.”
⇒ 이하 “**골프 발언**”

(2) 백현동 관련 허위사실 공표

- 피고인은 2021. 10. 20. 경기도에 대한 국정감사에 출석하여, 백현동 부지와 관련하여 대통령선거에 당선될 목적으로 ④ 피고인은 국토부의 혁신도

시법상 의무조항(혁신도시법 제43조 제6항을 의미함. 이하 '이 사건 의무조항'이라 함)에 근거한 용도지역 변경 요구를 받고 불가피하게 성남시장인 피고인의 방침과 달리 백현동 부지의 용도지역을 녹지지역에서 준주거지역으로 변경하였다는 취지(공소사실 ④발언), ⑤ 그 과정에서 피고인이나 백현동 부지의 용도지역 변경 관련 업무를 담당한 성남시 공무원들이 국토부 공무원들로부터 이 사건 의무조항에 근거하여 용도지역 변경을 해주지 않을 경우 직무유기를 문제 삼겠다는 협박까지 받았다는 취지(공소사실 ⑤발언)로 각 거짓말함으로써 후보자에게 유리하도록 그 행위에 관하여 허위의 사실을 공표하였음 ⇒ 이하 '**백현동 관련 발언**'

2. 소송경과

가. 제1심 : **일부 유죄, 일부 이유무죄** ⇨ 징역 1년, 집행유예 2년

- 김문기 관련 발언 중 골프 발언 부분 및 백현동 관련 발언 부분 : 유죄
- 김문기 관련 발언 중 골프 발언을 제외한 나머지 부분 : 이유무죄

나. 원심 : 파기, 전부 무죄

- 김문기 관련 발언 중 골프 발언을 제외한 나머지 부분
 - 피고인의 인식에 관한 발언일 뿐 행위에 관한 발언이라고 할 수 없음
 - 독자적인 의미를 가지는 발언 또는 허위의 발언이라고 할 수 없음
- 김문기 관련 발언 중 골프 발언 부분
 - 독자적인 의미를 가진다고 보기 어렵고 '피고인이 성남시장 재직 때는 김문기를 몰랐다'는 부분에 대한 보조적 논거에 불과함
 - 다의적으로 해석할 여지가 있어 '피고인이 해외출장 기간 중에 김문기와 골프를 치지 않았다'는 의미로만 해석할 수 없고, 발언의 허위성을 인정하기도 어려움
- 백현동 관련 발언 부분
 - 백현동 관련 발언은 그 의미가 '국토부의 법률에 의한 요구에 따라 피

고인이 어쩔 수 없이 백현동 부지의 용도지역을 변경하였다'는 것으로 해석됨

- 이는 전체적으로 의견 표명에 해당하고, 후보자의 행위에 관한 허위의 사실에 해당하지 않음

3. 대법원의 판단

가. 사건의 주요 쟁점

☞ 김문기 관련 발언 중 골프 발언을 제외한 나머지 부분은 원심 수긍, 주요 쟁점은 아래와 같음

- 김문기 관련 발언 중 골프 발언과 백현동 관련 발언의 해석
- 김문기 관련 발언 중 골프 발언과 백현동 관련 발언을 공직선거법 제250조 제1항의 허위사실공표죄로 처벌할 수 있는지 여부

나. 다수의견(10명) : 피고인의 발언은 허위사실공표죄에 해당함 ⇨ 파기환송

■ 법리

- 민주주의의 실현 과정인 선거절차에서도 선거의 공정성을 해하지 않는 범위 내에서 정치적 표현의 자유가 충실하게 보장되어야 함. 다만 정치적 표현의 자유가 보호되는 정도는 그 표현의 주체와 대상 등에 따라 달라질 수 있음. 공직을 맡으려는 후보자가 자신에 관한 사항에 대하여 국민에게 허위사실을 공표하는 국면에서 정치적 표현의 자유가 지니는 의미와 그 허용 범위는, 일반 국민이 공인이나 공적 관심사에 대하여 의견과 사상을 표명하는 경우와 같을 수 없음. 공직선거법 제250조 제1항의 허위사실공표죄도 이러한 배경에서 이해되어야 함
- 후보자의 어떤 표현이 허위사실 공표에 해당하는지를 판단할 때에는 후보자의 정치적 표현, 특히 의견과 사상의 영역에 속하는 정치적 표현이 과도하게 제한되지 않도록 유의하면서도, 공정한 선거를 통하여 보호하고자 하는 선거인의 알 권리와 그에 바탕을 둔 선거권 등 선거인이 국민으로서 가지는 헌법상 기본권의 충실한 보장 요청을 고려해

야 함. 표현의 의미는 후보자 개인이나 법원이 아닌 선거인의 관점에서 해석해야 하고, 어느 정도의 허위사실이 후보자의 표현의 자유라는 이름 아래 용인될 수 있는지는 그 허위사실이 선거인의 공정한 판단에 영향을 미치는 정도에 따라 판단하는 것도 이러한 고려의 결과임

- 발언의 의미를 확정할 때는 사후적으로 개별 발언들의 관계를 치밀하게 분석·추론하는 데에 치중하기보다는, 발언이 이루어진 당시의 상황과 발언의 전체적 맥락에 기초하여, 일반 선거인에게 발언의 내용이 어떻게 이해되는지를 기준으로 살펴보아야 함. 특히 특정된 하나의 주제 관련 질문에 대한 답변으로 행해진 일련의 발언 내용이 흐름상 특별한 주제 전환 없이 자연스럽게 연결되어 있는 경우에는 그 연결된 발언 전부의 내용이 일반 선거인에게 주는 전체적인 인상을 기준으로 공표된 발언의 의미를 해석하여야 함. 하나의 연결된 발언의 의미를 해석하면서 사후적인 세분 또는 인위적인 분절을 통해 연결된 발언 전부에 대한 표현 당시의 의미를 재구성하는 것은 신중할 필요가 있음
- 공직선거법 제250조 제1항에서 말하는 '허위의 사실'이라 함은, 진실에 부합하지 않는 사항으로서 선거인으로 하여금 후보자에 대한 정확한 판단을 그르치게 할 수 있을 정도로 구체성을 가진 것이면 충분함. 하지만 공표된 사실의 내용 전체의 취지를 살펴볼 때, 중요한 부분이 객관적 사실과 합치되는 경우에는, 세부에 진실과 약간 차이가 나거나 다소 과장된 표현이 있다 하더라도 이를 허위의 사실이라고 볼 수는 없음. 어떤 사실이 세부에 진실과 약간 차이가 나거나 다소 과장된 표현에 불과한 것인지는, 그 사실이 후보자의 공직 적격성에 대한 선거인의 정확한 판단을 좌우할 수 없는 부수적이고 지엽적인 부분인지, 아니면 선거인의 정확한 판단을 그르칠 정도로 중요한 부분인지를 고려하여 판단해야 함

■ 김문기 관련 발언 중 골프 발언을 제외한 나머지 부분에 관한 판단

- 원심의 판단에 논리와 경험의 법칙을 위반하여 자유심증주의의 한계를 벗어나거나 공직선거법 제250조 제1항이 규정한 허위사실공표죄에 관한 법리를 오해하고 판단을 누락하는 등의 잘못이 없음

■ 김문기 관련 발언 중 골프 발언 부분에 관한 판단

- 피고인이 A당 대통령선거 후보자로 선출될 무렵을 전후하여 대장동 도시개발사업 특혜 의혹과 함께 그 실무 책임자인 김문기와 피고인 간의 관계가 문제되었고, 그러던 중 피고인이 김문기 등과 함께 해외출장을 가서 사진도 찍고 해외출장 중에 골프를 같이 쳤다는 취지의 의혹이 제기되자, 피고인은 방송 프로그램에 출연하여 김문기와의 골프 동반 의혹에 대하여 해명하면서 골프 발언을 하였음
- 검사는 원심에서 공소장 변경을 통하여, 골프 발언에 관한 공소사실이 '피고인이 김문기를 알았는지의 인식'이 아닌 공소사실 ②발언으로서 '골프 동반의 교유행위'에 관한 허위사실 공표임을 분명히 적시하였음
- 피고인과 김문기의 골프 동반 행위는 피고인과 김문기 간의 관계에 대한 의혹과 관련하여 선거인의 판단에 영향을 주는 독자적 사실로서 주요한 사실인지 인식에 대한 보조적 논거에 불과하다고 볼 수 없음
- 골프 발언이 선거인에게 주는 전체적인 인상을 기준으로 그 의미를 확정하면, **골프 발언은 '피고인이 김문기와 함께 간 해외출장 기간 중에 김문기와 골프를 치지 않았다'는 의미로 해석되고**, 원심이 판단한 것과 같이 다의적인 의미로 해석되지 않음
- 피고인은 김문기 등과 함께 간 해외출장 기간 중에 김문기와 골프를 쳤으므로, 골프 발언은 후보자의 '행위'에 관한 '허위의 사실'에 해당함
- 원심이 김문기 관련 발언 중 골프 발언 부분을 무죄로 판단한 것에는 공직선거법 제250조 제1항이 규정한 허위사실공표죄에 관한 법리를 오해하여 판결에 영향을 미친 잘못이 있음

■ 백현동 관련 발언에 관한 판단

- 피고인은 A당 대통령선거 후보자로 선출될 무렵을 전후하여 백현동 개발사업 관련 특혜 의혹을 받고 있었고, 백현동 관련 발언 전날 甲 지방자치단체장이 백현동 부지 4단계 용도지역 상향(녹지지역 → 준주거지역) 특혜 의혹을 제기하자 이 특혜 의혹을 해명하기 위해 백현동

관련 발언을 하게 되었음

- 백현동 관련 발언은 '백현동 부지의 4단계 용도지역 상향이 피고인이 준 특혜라고 하는데 그것이 맞느냐'는 취지의 하나의 주제에 관한 질문에 대하여 하나의 답변으로 자연스럽게 연결된 발언이므로 그 연결된 발언 전부의 내용이 일반 선거인에게 주는 전체적인 인상을 기준으로 발언의 의미를 해석하여야 함
- 당시 피고인에 대하여 제기된 의혹이나 질의자의 질의 모두 백현동 부지의 용도지역 상향과 관련된 것이었고, 백현동 관련 발언을 접하는 일반 선거인의 관심도 백현동 부지에 집중되어 있었음
- 백현동 관련 발언 전부가 선거인에게 주는 전체적인 인상을 기준으로 그 의미를 확정하면, 백현동 관련 발언은 공소사실 ④, ⑤발언과 같이 '국토부가 이 사건 의무조항을 들어 용도지역 변경을 압박하였다'는 취지의 발언과 '국토부가 이 사건 의무조항에 따르지 않으면 직무유기를 문제 삼겠다고 협박하였다'는 취지의 발언으로 해석됨
- 원심은 피고인이 구체적으로 언급한 '국토부의 이 사건 의무조항에 의한 압박'과 '이 사건 의무조항에 따르지 않으면 직무유기를 문제 삼겠다는 협박' 부분을 도외시킨 채 백현동 관련 발언의 의미를 '국토부의 법률에 의한 요구'에 따라 피고인이 어쩔 수 없이 백현동 부지의 용도지역을 변경하였다는 것으로 잘못 해석하였음
- 백현동 관련 발언은 '사실'의 공표이지 단순히 과장된 표현이거나 추상적인 의견 표명에 그치는 것이 아님
 - 백현동 관련 발언의 내용은 모두 구체적인 과거의 사실관계에 관한 진술로서 그 표현 내용이 증거에 의하여 증명 가능함
- 백현동 관련 발언은 후보자의 '행위'에 관한 '허위의 사실'에 해당함
 - 성남시는 자체적 판단에 따라 용도지역 상향을 추진하였고, 그 과정에서 국토부의 성남시에 대한 압박은 없었음
 - 국토부가 성남시에 백현동 부지에 관하여 이 사건 의무조항에 근거하여

용도지역 상향(녹지지역 → 준주거지역)을 요구한 사실도 없음. 오히려 성남시가 먼저 '국토부의 종전 협조요청이 이 사건 의무조항에 근거한 것인지' 등을 질의하였고, 이에 대하여 국토부는 '종전 협조요청 공문은 이 사건 의무조항과 무관하고 용도지역 변경은 성남시가 적의 판단하여야 할 사항' 이라고 성남시에 분명하게 회신하였으며, 그 후에도 국토부의 입장은 아무런 변화가 없었음

- 국토부가 피고인 또는 성남시 공무원들에게 이 사건 의무조항에 근거하여 용도지역 상향을 해주지 않을 경우 '직무유기를 문제 삼겠다'는 협박'을 한 사실도 없음
- 원심이 백현동 관련 발언을 무죄로 판단한 것에는 공직선거법 제250조 제1항이 규정한 허위사실공표죄에 관한 법리를 오해하여 판결에 영향을 미친 잘못이 있음

다. 반대의견(2명) : 피고인의 발언을 허위사실공표죄로 처벌할 수 없음 ⇨ 상고기각

■ 김문기 관련 발언 중 골프 발언 부분에 관한 판단

- 골프 발언은 궁극적으로 과거 6, 7년 전에 있었던 피고인의 행위나 교유관계에 관한 기억을 주제로 한 발언에 불과하고, '국민의힘에서 공개한 사진이 조작되었다'는 다른 의미로 해석될 여지가 큼
- 골프 발언이 위와 같이 다른 의미로 해석될 여지가 큼에도 다른 합리적 해석의 가능성을 배제한 채 공소사실 ②발언에 부합하는 취지로만 해석하는 것은 정치적 표현의 자유와 선거운동의 자유의 헌법적 의미와 중요성을 충분히 고려하지 않은 결과로서, 죄형법정주의나 '의심스러울 때는 피고인에게 유리하게'라는 형사법의 기본 원칙에 반함

■ 백현동 관련 발언에 관한 판단

- 백현동 관련 발언은 원심의 해석과 같이 다의적으로 해석될 수 있으므로, 다른 합리적 해석의 가능성을 배제한 채 공소사실 ④, ⑤발언에 부

합하는 취지만 제한적으로 해석할 수 없음

- 백현동 관련 발언은 전체적으로 의견 표명에 해당하고, 세부에 있어서 진실과 약간 차이가 나거나 다소 과장된 표현이 있다고 하여 이를 허위의 사실이라고 볼 수 없음
- 백현동 관련 발언은 피고인이 지방자치단체장으로서 공공성 강화를 위한 정책을 입안, 실행한 과정에 대하여 정치적으로 공격을 받고 있는 상황에서, 자신이 추진한 정책의 합리성, 정당성을 강조하거나 자신을 방어하는 과정에서 나오게 된 것임. 이는 전체적으로 볼 때 피고인이 국회에서 과거 실행한 정책의 배경과 공과를 설명하면서 '피고인의 용도지역 변경 행위의 원인이 근본적으로 국토부의 요구에 있으므로 그 정치적 책임이 국토부에 있다'는 것을 강조한 언급으로서 의견 표명에 해당하고 허위사실공표죄를 구성하는 허위의 사실이라고 볼 수 없음
- 특히 백현동 관련 발언은 ① '피고인의 행위(용도지역 변경)'에 대한 설명, ② '피고인의 행위'에 선행하는 원인으로서는 '제3자의 행위(국토부의 요구)'에 대한 설명, ③ 피고인이 이해한 '제3자의 행위의 근거(이 사건 의무조항 등)'에 대한 설명이 복합적으로 한꺼번에 이루어지면서 피고인의 주관적인 평가도 혼재되어 있음. 이처럼 형사처벌 여부가 문제되는 표현이 사실을 드러낸 것인지 아니면 의견이나 추상적 판단을 표명한 것인지 단정하기 어려운 표현인 경우에는 원칙적으로 의견이나 추상적 판단을 표명한 것으로 보는 것이, 그동안 선거의 공정과 선거운동의 자유 사이에서 정치적 표현의 자유를 확장하기 위해 노력해 온 대법원 판결례의 확고한 흐름에도 부합하는 해석임

라. 이 사건의 결론 : 파기환송

- 김문기 관련 발언 중 골프 발언 부분과 백현동 관련 발언에 관한 원심의 판단에는 공직선거법 제250조 제1항이 규정한 허위사실공표죄에 관한 법리를 오해하여 판결에 영향을 미친 잘못이 있음
- 김문기 관련 발언 중 '골프 발언 부분'과 '골프 발언을 제외한 나머지 발언

부분'은 포괄일죄의 관계에 있으므로, 결국 원심판결은 전부 파기되어야 함

- 원심판결을 파기하고, 이 사건을 서울고등법원에 환송함

4. 판결의 의의

가. 절차 관련

- 공직선거법의 취지에 따라 **신속하고 집약적으로 깊이 있는 집중심리**를 하여 **공직선거법위반 사건의 적시 처리를 도모**하였음
- 공직선거법 제270조는 '선거법의 재판기간에 관한 강행규정'이라는 표제 아래, 제1심은 공소제기일부터 **6개월 이내**, 제2심 및 제3심은 전심 판결 선고일부터 **각각 3개월 이내 반드시** 판결을 선고하도록 규정하고 있을 정도로 **다른 재판에 우선하여 선거법의 재판은 신속히 할 필요**가 있음
- 대법원은, 제20대 대통령선거 후보자였던 피고인에 대한 공직선거법위반 사건인 이 사건에 관하여 제1심 공소제기일(2022.09.08)부터 대법원에 상고 사건이 접수(2025.03.28)되기에 이르기까지 **약 2년 6개월이 걸린 제1, 2심에서의 절차 지연과 엇갈린 실체 판단**으로 인한 혼란과 사법 불신의 강도가 유례없다는 인식 아래, **대법원에 사건이 접수된 이후 신속하게 제1심과 원심 판결문, 공판기록을 기초로 사실관계와 쟁점 파악에 착수하고, 검사의 상고이유서와 변호인 답변서, 의견서가 접수되는 대로 지체 없이 파악, 검토**하였으며, 허위사실공표죄에 관하여 이미 축적된 많은 판례와 법리, 그 토대가 된 국내외 연구자료 등에 더하여 이 사건 쟁점에 관한 입체적이고 심층적인 추가 검토를 집중적으로 행하였고, 이를 토대로 치열한 토론을 거쳐 **신속하고 충실하게 사건을 심리하여 결론에 이르렀음**
- 공직선거에 관한 **신속 재판 사례**는 외국에서도 쉽게 찾아볼 수 있음. 미국 연방대법원은 2000년 부시와 고어가 경쟁한 대통령선거 직후 재검표를 둘러싸고 극심한 혼란이 벌어지는 상황에서, 재검표를 명한 플로리다 주대법원 재판에 대한 불복신청이 연방대법원에 접수된 후 불

과 3~4일 만에 재검표 중단을 명하는 종국재판을 내려 혼란을 종식시킨바 있음

나. 실체 관련

- 후보자의 어떤 표현이 허위사실 공표에 해당하는지를 판단할 때 고려해야 하는 부분 제시
 - 후보자의 정치적 표현이 과도하게 제한되지 않도록 유의하면서도, 공정한 선거를 통하여 보호하고자 하는 선거인의 알 권리와 그에 바탕을 둔 선거권 등 선거인이 국민으로서 가지는 헌법상 기본권의 충실한 보장 요청을 고려해야 함을 강조
- '표현의 의미' 확정과 관련한 기준 제시
 - 표현의 의미는 후보자 개인이나 법원이 아닌 일반 선거인의 관점에서 해석하여야 함을 강조
 - 발언의 의미를 확정할 때는 사후적으로 개별 발언들의 관계를 치밀하게 분석·추론하는 데에 치중하기보다는 발언이 이루어진 당시의 상황과 발언의 전체적 맥락에 기초하여 일반 선거인에게 발언의 내용이 어떻게 이해되는지를 기준으로 살펴보아야 함
 - 특히 특정된 하나의 주제 관련 질문에 대한 답변으로 행해진 일련의 발언 내용이 흐름상 특별한 주제 전환 없이 자연스럽게 연결되어 있는 경우에는 그 연결된 발언 전부의 내용이 일반 선거인에게 주는 전체적인 인상을 기준으로 공표된 발언의 의미를 해석하여야 함
- '허위의 사실' 판단과 관련한 기준 제시
 - 후보자가 공표한 내용이 '허위의 사실'인지 '세부에 진실과 약간 차이가 나거나 다소 과장된 표현에 불과한 것인지'는 그 내용이 후보자의 공직 적격성에 대한 선거인의 정확한 판단을 좌우할 수 없는 부수적이고 지엽적인 부분인지, 아니면 선거인의 정확한 판단을 그르칠 정도로 중요한 부분인지를 고려하여 판단하여야 한다는 점을 강조