

판사 이정석(재판장) 김부한 이진희

11 의정부지법 2017. 4. 5. 선고 2016고합460 판결 [공직선거법위반] : 확정

지역구 국회의원인 피고인이 차기 국회의원선거를 1년여 앞둔 시기에 중앙도시계획위원회의 개발제한구역 조건부 해제의결만으로는 지역구인 시(市)에서 추진해 온 역점 사업에 관한 개발제한구역이 해제되지 아니함에도 시내 주요 도로 12곳에 “그린벨트 해제!”라는 내용이 기재된 현수막을 게첩하는 방법으로 피고인의 행위 등에 관하여 허위사실을 공표하였다고 하여 공직선거법 위반으로 기소된 사안에서, 피고인에게 유죄를 선고한 사례

【판결요지】

지역구 국회의원인 피고인이 차기 국회의원선거를 1년여 앞둔 시기에 중앙도시계획위원회의 개발제한구역 조건부 해제의결만으로는 지역구인 시(市)에서 추진해 온 역점 사업에 관한 개발제한구역이 해제되지 아니함에도 시내 주요 도로 12곳에 “그린벨트 해제!”라는 내용이 기재된 현수막(이하 ‘현수막’이라고 한다)을 게첩하는 방법으로 피고인의 행위 등에 관하여 허위사실을 공표하였다고 하여 공직선거법 위반으로 기소된 사안에서, 현수막은 피고인이 비서관 등을 통해 위 사업과 관련한 피고인의 활동을 홍보하기 위해 제작·게첩한 것으로, 현수막 게첩 일시가 차기 국회의원선거를 약 1년 정도 앞둔 시점이었던지라도 해당 선거구 선거인들에게는 피고인이 선거에 입후보할 의사를 확정적으로 표출하였거나 그러한 의사를 가진 것을 객관적으로 인식할 수 있을 정도에 이르러 ‘후보자가 되려고 하는 자’에 해당하고, 피고인에게 당선될 목적이 있었으며, 현수막에 기재된 내용에는 사업 추진을 위하여 피고인이 행한 노력 등이 포함되어 있을 뿐 아니라, 개발제한구역의 단순 해제의결과 일정한 조건이 이행될 것을 전제로 하는 조건부 의결은 법적 효과와 의미 등이 전혀 달라 다소 과장된 표현이라거나 진실과 약간 차이가 나는 정도에 불과하다고 볼 수 없어 조건부 의결을 해제의결의 한 형태로 보기 어려우므로 현수막에 기재된 ‘그린벨트 해제!’라는 표현은 허위사실에 해당하고, 피고인은 현수막에 기재된 내용이 허위라는 사실(단순 해제가 아닌 조건부 해제라는 점)을 알고 있었다는 이유로 피고인에게 유죄를 선고한 사례.

【참조조문】 구 공직선거법(2015. 12. 24. 법률 제13617호로 개정되기 전의 것) 제250조 제1항

【피 고 인】 피고인

【검 사】 서성호 외 1인

【변 호 인】 법무법인 정언 담당변호사 권성환 외 1인

【주 문】

피고인을 벌금 800,000원에 처한다.

피고인이 위 벌금을 납입하지 아니하는 경우 100,000원을 1일로 환산한 기간 피고인을 노역장에 유치한다.

위 벌금에 상당한 금액의 가납을 명한다.

【이 유】

범죄사실

1. 피고인의 신분

피고인은 제17, 19대 ○○○○○당(변경 전 당명: △△△△△△△) 국회의원(□□시)으로서 2016. 4. 13. 실시된 제20대 국회의원선거에서 □□시 선거구에 ○○○○○당 후보로 출마하여 당선된 사람이다.

2. 전제사실

□□시는 2007년 하반기부터 개발제한구역인 □□시 (주소 1 생략) 일원 약 1,721,000㎡에 ‘□□월드디자인시티’를 조성하기 위한 사업계획을 추진하였고, 개발제한구역 해제를 위해 경기도의 심의를 거친 후 2013. 2. 21. 국토교통부에 도시·군관리계획변경(이하 ‘관리계획변경’이라고 한다) 결정을 신청하였다. 개발제한구역 해제 여부에 대한 결정권자인 국토교통부장관이 개발제한구역 해제를 위한 관리계획변경을 결정하기 위해서는 중앙도시계획위원회의 심의를 거쳐야 하고, 중앙도시계획위원회는 2013. 12. 5.부터 2014. 12. 18.까지 총 6회에 걸쳐 위 관리계획변경안을 심의하면서 그때마다 ‘여러 조건을 보완 후 재심의’하는 내용의 의결을 하였다.

3. 범죄사실

중앙도시계획위원회는 2015. 3. 19. □□월드디자인시티 사업과 관련하여 ① 사업은 최종 조정된 면적(총 면적 806,649㎡, 개발제한구역 해제 면적 785,765㎡)으로 추진할 것, ② 환경문제는 전략환경영향평가 결과에 따라 이행하고, 환경부·서울시·□□시 3자 간에 지속 협의할 것, ③ 외국인이 투자하기로 계획한 사업 대상지는 외국인투자 촉진법에 따른 외국인 투자지역으로 지정받을 것, ④ 토지를 분양받은 외국기업에 대해서는 일정 기간 동안(최소 3년 이상) 개발권 이양(토지 전매)이 불가능하도록 대책을 수립할 것, ⑤ 외국인 투자와 관련하여 □□시가 외국 투자기관의 권한이 있는 책임자와 법적 구속력을 지니는 투자 계약을 직접 체결하여 투자의 신뢰성과 안정성을 확보할 것, ⑥ 행정자치부의 지방재정 중앙투자사업 심사를 통과할 것, ⑦ 상기 조건사항 이행 상황을 매 6개월마다 중앙도시계획위

원회에 보고하고, 그 결과에 따라 개발제한구역 해제를 고시할 것이라는 내용의 ‘수정제시안 조건부 의결’을 하였다.

중앙도시계획위원회의 위 조건부 의결만으로는 □□월드디자인시티 사업에 관한 개발제한구역이 해제되지 아니하고, 조건부 의결에 부가된 조건 사항들이 이행된 다음 국토교통부장관의 개발제한구역 해제 고시가 있어야 비로소 개발제한구역의 해제가 이루어짐에도 불구하고, 피고인은 2015. 3. 하순경부터 같은 해 4. 2.경까지 □□시 (주소 2 생략) 등 □□ 시내 주요 도로 12곳에 “□□월드디자인시티 그린벨트 해제! 시민여러분의 승리입니다. △△△△△△ □□시지역위원회”라는 내용이 기재된 현수막을 게첩하였다.

이로써 피고인은 당선될 목적으로 피고인의 행위 등에 관하여 허위의 사실을 공표하였다.

증거의 요지

- 1. 제1회 공판조서 중 피고인의 일부 진술기재
 - 1. 제2회 공판조서 중 증인 공소의 1, 공소의 2의 각 진술기재
 - 1. 피고인에 대한 검찰 피의자신문조서 중 일부 진술기재
 - 1. 피고인에 대한 검찰 문답서 중 일부 진술기재
 - 1. 공소의 3에 대한 각 검찰 진술조서 중 각 일부 진술기재
 - 1. 공소의 2, 공소의 4에 대한 각 검찰 진술조서(각 첨부된 서류 포함)
 - 1. 공소의 5, 공소의 1에 대한 각 검찰 진술조서
 - 1. 공소의 6에 대한 검찰 참고인진술조서
 - 1. 고발장(각 첨부된 서류 포함)
 - 1. 각 수사보고(증거목록 순번 10, 14, 19, 22, 25, 27, 29, 31, 33, 35, 38, 44, 47, 49, 53, 60, 62, 64, 67, 70, 73, 88, 94, 107, 109, 117, 119, 125, 130, 136, 138, 140, 141, 142, 145, 147, 149, 151, 164 내지 171, 173 내지 179번, 각 첨부된 서류 포함)
 - 1. 각 관련 기사(증거목록 순번 101, 103번)
 - 1. 피고인 책자형 선거공보
 - 1. 중도위 회의록
- 법령의 적용
- 1. 범죄사실에 대한 해당법조 및 형의 선택
- 공직선거법 제250조 제1항(벌금형 선택)
- 1. 노역장유치
- 형법 제70조 제1항, 제69조 제2항
- 1. 가납명령

형사소송법 제334조 제1항

피고인 및 변호인의 주장에 대한 판단

1. 주장의 요지

가. 피고인은 판시 범죄사실 기재 현수막(이하 ‘이 사건 현수막’이라고 한다)을 게재하지 아니하였다.

나. 이 사건 현수막의 게재는 제20대 국회의원선거 1년 전의 행위이므로, 피고인이 당시 공직선거법에서 정한 ‘후보자가 되려고 하는 자’에 해당한다고 볼 수도 없고, 당시에 피고인에게는 당선될 목적도 없었다.

다. 이 사건 현수막에 기재된 내용에는 피고인의 행위에 관한 사실이 포함되어 있지 않다.

라. 또한 중앙도시계획위원회의 조건부 해제의결 역시 해제의결의 하나로 볼 수 있다는 점에서 이 사건 현수막의 내용이 허위사실이라 할 수 없고, 따라서 피고인에게는 허위에 대한 인식이 없었다.

2. 판단

가. 피고인의 현수막 게재 여부

살피건대, 이 법원이 적법하게 채택하여 조사한 앞서 든 각 증거들에 의하여 인정되는 다음과 같은 사정들을 종합하여 보면, 이 사건 현수막은 피고인이 그 비서관인 공소의 3등을 통해 이를 게재한 사실만이 인정될 뿐이다.

1) 이 사건 현수막은 ○○○○○당(변경 전 당명: △△△△△△, 이하 ‘○○당’이라고 한다)의 당원이자 피고인의 비서관 중 1인인 공소의 3이 제작하여 게재한 것이다.

2) 공소의 3은 2012. 3.경 피고인의 선거캠프에서 활동을 시작하였고, 피고인이 2012년 제19대 국회의원으로 당선되면서 같은 해 5. 30. 별정직 7급 비서, 2014년 하반기에 별정직 5급 비서관인 피고인의 보좌관으로 각 임명되었으며, 이후 주로 피고인의 의정활동을 보조하면서 제20대 국회의원선거에서는 선거운동을 담당하였고, 그 일환으로 아래에서 보는 바와 같이 이 사건 현수막 게재 시부터 제20대 국회의원선거 직전일인 2016. 4. 3.경까지 이 사건 사업을 위한 피고인의 노력 등을 홍보하였다.

3) 피고인은 의정활동 등으로 일정이 바쁘거나 시간적 여유가 없는 경우에는 공소의 3 등 보좌관들에게 위임하여 의정활동보고 등을 하게 하여왔고, 피고인의 보좌관들도 피고인의 명시적, 묵시적 위임하에 □□월드디자인시티 사업(이하 ‘이 사건 사업’이라고 한다)과 관련된 내용(그린벨트 해제 문제 등)을 보도자료나 SNS 등을 통해 □□시민들에게 알려주기도 하였다.

4) 한편 공소의 3은 이 사건 현수막 게재 당시 피고인의 비서관이라는 직책 외에 별다른 당직을 맡고 있지 않아 ○○당이나 그 하부조직인 □□시지역위원회 명의로 이 사건 현수막을 제작·게재할 이유가 없었고, 오히려 앞서 본 피고인과 공소의 3의 관계, 공소의 3의

지위, 아래에서 보는 이 사건 사업과 관련한 피고인의 활동과 그 내역 등에 비추어 보면, 공소의 3은 이 사건 사업과 관련한 피고인의 활동을 홍보하기 위해 이 사건 현수막을 제작·게첩하였다고 봄이 상당하다.

5) 또한 현직 국회의원의 의정활동과 선거운동은 사실상 그 구별이 용이하지 않고, 더구나 이 사건 현수막에 게첩된 내용은 제20대 국회의원선거에서 피고인의 선거정책으로 이어질 정도로 중대한 사안임에도, 피고인의 비서관으로 사실상 피고인에 의하여 임면되고 피고인의 절대적 지시, 감독하에 있는 공소의 3이 피고인의 사전 지시, 허락이나 승낙 없이 단독으로 이를 제작·게첩하였다고 보기 어렵고, 이후 공소의 3이 이 사건 현수막 게첩과 관련한 선거관리위원회의 조사가 있자 2016. 3. 31. 이 사건 현수막의 게첩에 사무국장의 승인이 필요 없고, 이를 피고인도 알고 있음에도(수사기록 제1150쪽) 피고인에게 ‘장차 자신이 조사에 성실히 임하되 사무국장 승인하에 이 사건 현수막을 게첩한 것으로 허위 진술을 하겠다’는 취지의 문자를 발송한 점(수사기록 제824쪽 참조)에 비추어 보아도 피고인이 이 사건 현수막 게첩에 관여하였음을 추단할 수 있다.

나. 후보자가 되려고 하는 자에 해당 여부

1) 관련 법리

공직선거법상의 ‘후보자가 되고자 하는 자’에는 선거에 출마할 예정인 사람으로서 정당에 공천신청을 하거나 일반 선거권자로부터 후보자추천을 받기 위한 활동을 벌이는 등 입후보 의사가 확정적으로 외부에 표출된 사람뿐만 아니라 그 신분·접촉대상·언행 등에 비추어 선거에 입후보할 의사를 가진 것을 객관적으로 인식할 수 있을 정도에 이른 사람도 포함된다(대법원 2005. 1. 13. 선고 2004도7360 판결, 대법원 2009. 1. 15. 선고 2008도10365 판결 등 참조).

2) 판단

이 법원이 적법하게 채택하여 조사한 앞서 든 각 증거들에 의하여 인정되는 다음과 같은 사정들을 위 법리에 비추어 보면, 비록 판시 범죄사실 기재 일시인 2015. 3. 하순경이 제20대 국회의원선거를 약 1년 정도 앞둔 시점이었다고 하더라도 □□시 선거인들에게는 피고인이 제20대 국회의원선거에 입후보할 의사를 확정적으로 표출하였거나 피고인이 제20대 국회의원선거에 입후보할 의사를 가진 것을 객관적으로 인식할 수 있을 정도에 이른 사람에 해당한다는 사실을 인정할 수 있다.

가) 피고인은 ○○당 □□시지역위원회 위원장으로서 제17 내지 19대 국회의원선거에서 □□시 선거구에 계속하여 ○○당 후보로 출마하였고, 제17, 19대에는 □□시 선거구의 국회의원으로 당선되었으며, 당선 이후 언론이나 SNS를 통해 의정활동의 목적이나 계획, 그 내용, 실현 정도 등을 시민들에게 지속적으로 밝히거나 홍보를 하여 왔고, 실제 제20대 국회의원선거에도 후보자로 출마하였다.

나) 2000년 이후 현재까지 ○○당 □□시지역위원회 위원장은 피고인이 유일하고, 피고인

이 위원장으로 활동하는 동안 후보자 경선 등에 피고인과 대등하게 경쟁할 만한 유력한 정치인이 없었다.

다) 피고인이 2015. 1.경 작성하여 □□시민들에게 배포한 의정보고서(수사기록 제391 내지 395쪽)에는 “피고인의 위대한 □□ 프로젝트 II”라는 제목 아래 ‘6호선 연장 + □□도매 시장역 환승 추진’, ‘□□월드디자인시티 사업의 빈틈없는 추진을 위한 노력’ 등의 내용이 기재되어 있다. 피고인이 위와 같이 추진하려 한 각 사업의 규모 및 그때까지의 진행 정도가 사실상 제19대 국회의원의 임기 내에 완성하기 어려워 제20대 국회의원의 임기 내 사업으로 추진될 수밖에 없어, 피고인의 위와 같은 보고는 피고인의 제20대 국회의원 출마의사로 비추어질 수 있다[피고인은 실제로 제20대 국회의원선거에서 □□시 선거구에 출마하였고, 책자형 선거공보에 위 각 사업의 추진을 피고인의 공약으로 내세웠다(수사기록 제1338쪽, 별책 2-1 피고인 책자형 선거공보 참조)].

다. 당선될 목적의 유무

1) 관련 법리

공직선거법상 허위사실공표죄는 ‘당선되거나 되게 할 목적’을 범죄성립요건으로 하는 목적범으로, 그와 같은 목적이 있었는지 여부는 공표행위의 동기 및 경위와 수단·방법, 행위의 내용과 태양, 그러한 공표행위가 행해진 상대방의 성격과 범위, 행위 당시의 사회상황 등 여러 사정을 종합하여 사회통념에 비추어 합리적으로 판단하여야 하고(대법원 2009. 5. 14. 선고 2009도679 판결 등 참조), 위 죄에서의 ‘당선되거나 되게 할 목적’은 허위사실의 공표로서 후보자가 당선되고자 하는 또는 당선되게 한다는 인식만 있으면 충분한 것이고, 그 결과 발생을 적극적으로 의욕하거나 희망하는 것을 요하는 것은 아니다(대법원 2009. 3. 12. 선고 2009도26 판결 등 참조).

2) 판단

이 법원이 적법하게 채택하여 조사한 앞서 든 각 증거들에 의하여 인정되는 다음과 같은 사정들에 위 법리들을 비추어 보면, 피고인에게 당선될 목적이 있었음을 인정할 수 있다.

가) 피고인은 이 사건 사업에 관한 개발제한구역이 해제되었다는 내용을 개발제한구역으로 지정된 토지의 소유자 등 직접적인 이해관계가 있는 사람들에게만 알린 것이 아니라 판시 범죄사실 기재와 같이 □□ 시내 주요 도로 12곳에 이 사건 현수막을 게첩하는 방법으로 이를 공표하였는바, 이는 이 사건 현수막에 기재된 내용을 대다수의 □□시 선거인들이 인지할 수 있도록 하기 위한 것으로 보인다.

나) 피고인은 이 사건 현수막을 게첩한 기간 동안 비서관인 공소외 3을 통하여 피고인의 트위터와 페이스북에 “□□월드디자인시티 그린벨트 24만 평 조건부 해제 결정! 중앙투융자심의 후 고시하는 조건으로 조금 전 중앙도시계획위원회 통과! □□발전 위한 새로운 도약이 시작됩니다!”라는 내용을(수사기록 제221쪽, 제992쪽), 피고인의 네이버 블로그에 이 사건 현수막 사진과 함께 “□□월드디자인시티 그린벨트 해제”라는 제목 아래 “중앙도시계

획위원회가 지난 3월 19일 □□월드디자인시티 그린벨트 24만 4천 평에 대해 고시조건부 해제를 의결했습니다.”라는 내용 등을(수사기록 제605 내지 609쪽) 각 기재하고, “□□월드 디자인시티 그린벨트 해제! □□시 또 한번의 도약 피고인 의원의 GWDC 추진 노력 돋보여”라는 제목 아래 □□시가 8년 동안 추진해온 역점 사업이 현실화되었고, 피고인의 의정 활동을 통한 지원이 큰 도움이 되었다는 내용 등이 기재된 보도자료를 배포하였을 뿐만 아니라(수사기록 제14 내지 17쪽), 이 사건 현수막을 게재한 2015. 3. 하순정부터 제20대 국회의원선거 10일 전인 2016. 4. 3.경까지 피고인의 트위터나 페이스북, 보도자료, 의정보고서 등을 통하여 이 사건 사업의 시행을 위하여 피고인이 노력한 내용 등을 지속적으로 홍보하였다.

라. 피고인의 행위에 관한 사실의 포함 여부

살피건대, 이 법원이 적법하게 채택하여 조사한 앞서 든 각 증거들에 의하여 인정되는 다음과 같은 사정들에 비추어 보면, 이 사건 현수막에 기재된 내용에는 피고인의 행위에 관한 내용이 포함되어 있다고 봄이 상당하다.

1) 이 사건 현수막의 내용 중 “□□월드디자인시티 그린벨트 해제!”는 이 사건 사업에 관한 개발제한구역이 해제되었다는 내용으로 해석되고, 이 사건 현수막에 기재된 “△△△△△△△△ □□시지역위원회”는 이 사건 현수막을 게재한 주체이자 이 사건 사업에 관한 개발제한구역 해제에 노력한 자로 인식된다. 그런데 당시 피고인은 □□시 선거구의 제19대 국회의원 겸 △△△△△△△△ □□시지역위원회의 위원장을 맡고 있었고, 판시 범죄사실 기재 일시와 가까운 시일 내에 예정되어 있던 선거는 제20대 국회의원선거뿐이었으며, 앞서 본 바와 같이 피고인이 이 사건 현수막을 게재한 기간 동안 트위터, 페이스북, 보도자료, 의정보고서 등을 통하여 이 사건 사업의 추진을 위하여 피고인이 행한 노력 등을 홍보한 사정, 피고인 외 당내 유력한 입후보자가 없었던 점 등에 비추어 보면, 이 사건 현수막에 기재된 “△△△△△△△△ □□시지역위원회”는 실질적으로 그 위원장이었던 피고인을 지칭한다고 봄이 상당하고, □□시 선거인들 역시 위와 같은 의미로 이해하였을 것으로 보인다.

2) 앞서 본 바와 같이 피고인이 이 사건 현수막을 게재한 기간 및 그 이후에도 트위터, 페이스북, 보도자료, 의정보고서 등을 통하여 지속적으로 이 사건 사업의 추진을 위하여 피고인이 행한 노력 등을 홍보하였을 뿐만 아니라(트위터, 페이스북 등에 이 사건 현수막을 찍은 사진을 함께 올리기도 하였다), 실제 피고인이 이 사건 사업의 실현을 위하여 2014. 9. 경 □□시장과 서울시장의 면담을 성사시키고(수사기록 제517쪽), 2015. 1. 30.경 직접 서울시장을 만나고(수사기록 제535 내지 538쪽), 같은 해 2월경에는 이 사건 사업에 관한 개발제한구역 해제에 대한 결정권자인 국토교통부장관이나 국토교통위원장을 만나 협조를 구함과 아울러 환경문제 및 외국자본유치 등의 쟁점을 설명하고 그 추진상황을 논의하는 등(수사기록 제543 내지 545쪽, 제549쪽, 제550쪽, 제1022 내지 1030쪽 등 참조) 노력하였는바, 이러한 사정에 비추어 보면, 이 사건 현수막은 단지 사실(그 사실이 허위인지 여부는 아래에서 살펴본다)을 적시한 것이라기보다는 이 사건 사업의 추진에 관한 피고인의 행위와 그

기여도를 □□시 선거인들에게 알리기 위한 것으로 봄이 상당하다.

마. 허위사실인지 여부

1) 관련 법리

공직선거법상의 허위사실공표죄에서 말하는 허위의 사실이라 함은 진실에 부합하지 않은 사항으로서 선거인으로 하여금 후보자에 대한 정확한 판단을 그르치게 할 수 있을 정도로 구체성을 가진 것이면 충분하다(대법원 2003. 11. 28. 선고 2003도5279 판결 등 참조).

2) 판단

이 법원이 적법하게 채택하여 조사한 앞서 든 각 증거들에 의하여 인정되는 다음과 같은 사실들을 위 법리에 비추어 보면, 이 사건 현수막에 기재된 “□□월드디자인시티 그린벨트 해제!”라는 표현은 허위사실에 해당한다.

가) 이 사건 현수막에 기재된 “□□월드디자인시티 그린벨트 해제!”라는 문구는 문언상이 사건 사업의 시행을 위하여 개발제한구역이 해제되었다는 의미로 해석되고, □□시 선거인들 역시 이 사건 현수막의 내용을 위와 같은 의미로 이해하였을 것으로 보인다. 이 경우 □□시 선거인들 입장에서는 피고인의 노력 등으로 이 사건 사업의 시행에 필요한 개발제한구역이 해제되어 그 해제에 따른 효과로서 재산권 행사 제한이 전면적으로 해제되고, 이 사건 사업의 시행을 통하여 □□시가 개발되며, 그로 인한 일자리 창출, 경제적 이익 등을 얻을 수 있게 되었다는 인상을 받는다고 보는 것이 경험칙에 부합한다. 그런데 뒤에서 보는 바와 같이 이 사건 조건부 의결만으로는 이 사건 사업의 시행을 위한 개발제한구역의 해제가 이루어지지 않았는바, 이 사건 현수막에 기재된 내용은 □□시 선거인들로 하여금 후보자인 피고인에 대한 정확한 판단을 그르치게 할 수 있을 정도로 구체성이 있다.

나) 한편 개발제한구역의 단순 해제의결과 이 사건 조건부 의결과 같이 일정한 조건이 이행될 것을 전제로 하는 ‘조건부 의결’은 그 법적 효과와 의미 등이 전혀 달라 이를 다소 과장된 표현이라거나 진실과 약간 차이가 나는 정도에 불과하다고 볼 수는 없다. 더구나 이 사건 조건부 의결에 붙은 조건은 사실상 그 실현이 용이하지 않고, 현재까지도 그 조건이 충족되지 못해 그린벨트가 해제되지 아니한 점에 비추어 보면, 조건부 의결을 해제의결의 한 형태로 보기는 어렵다.

바. 허위에 대한 인식의 존부

1) 관련 법리

공직선거법 제250조 제1항에서 정한 허위사실공표죄에 있어서 행위자가 허위라는 인식을 하였는지 여부는 그 성질상 외부에서 이를 알거나 증명하기 어려운 이상 공표 사실의 내용과 구체성, 소명자료의 존재 및 내용, 피고인이 밝히는 사실의 출처 및 인지경위 등을 토대로 피고인의 학력, 경력, 사회적 지위, 공표 경위, 시점 및 그로 말미암아 객관적으로 예상되는 파급효과 등 제반 사정을 모두 종합하여 규범적으로 이를 판단할 수밖에 없다. 그리고 위 허위사실공표죄는 미필적 고의에 의하여도 성립한다(대법원 2009. 10. 29. 선고 2009

도4931 판결 등 참조).

2) 판단

이 법원이 적법하게 채택하여 조사한 앞서 든 각 증거들에 의하여 인정되는 다음과 같은 사정들을 위 법리에 비추어 보면, 피고인은 이 사건 현수막에 기재된 내용이 허위라는 사실(단순 해제가 아닌 조건부 해제라는 점)을 알고 있었던 것으로 보인다.

가) 피고인은 이 사건 조건부 의결이 있기 전 앞서 본 바와 같이 서울시장이나 국토교통부장관 등을 만나고, 2015. 1.경 ‘□□월드디자인시티 추진 범 시민연대’와 간담회를 하면서 이 사건 사업에 관한 개발제한구역의 해제를 위하여 환경문제의 해결, 외국자본 투자 유치 등의 조건이 먼저 충족되어야 한다는 사실을 알고 있었다.

나) 피고인은 2015. 3. 19. 전 □□시장이자 이 사건 조건부 의결이 있었던 중앙도시계획위원회의 회의에 참석했던 공소의 7로부터 이 사건 사업에 관한 중앙도시계획위원회의 2015. 3. 19.자 의결 소식 및 그 의결에 조건이 있다는 사실을 들었다(수사기록 제1133쪽).

다) 피고인은 이 사건 현수막을 게재한 기간 동안 트위터, 페이스북, 보도자료에 “고시조건부 해제를 의결, 조건부 해제 결정!, 중앙투융자심의 후 고시하는 조건으로” 등의 추가 설명을 붙여 이 사건 조건부 의결의 내용을 홍보하였다(수사기록 제12 내지 14쪽, 제18쪽, 제23쪽, 제187쪽, 제221쪽, 제225쪽 등 참조).

라) 전 □□시장 공소의 7은 중앙도시계획위원회에서 2013. 12. 24. □□시에 재원조달계획 등 그린벨트 해제를 위한 5가지 항목을 보완하고 그에 관한 자료제출을 요구하는 내용의 의결을 한 이후 □□시에서 위 위원회에 그에 관한 보완자료를 제출하기는 하였으나 위 위원회에서 다시 그린벨트 해제 요건 충족에 관한 의결을 하지 않은 상태에서 2014. 6. 4. 실시된 제6회 전국동시지방선거가 임박한 2014. 5. 27.경부터 같은 해 6. 4.경까지 “□□월드디자인시티 유치 눈앞에! 국토부 그린벨트 해제 요건 충족 완료!”라고 기재된 현수막 1장을 게시하는 등 공직선거법 제250조 제1항을 위반하였다는 공소사실(허위사실공표)로 기소되어 2014. 12. 23. 벌금 800,000원을 선고받았고(의정부지방법원 2014고합411), 공소의 7과 검사가 위 판결에 대하여 항소하여 판시 범죄사실 기재 일시 당시 위 사건은 항소심(서울고등법원 2015노97) 계속 중이었는데, 피고인과 공소의 7이 같은 정당 소속으로서 □□시를 선거구로 하는 국회의원과 시장 신분이었던 점, 판시 범죄사실 기재 일시 당시까지의 이 사건 사업의 추진에 관한 피고인과 공소의 7의 관여 정도 등을 고려하면, 피고인도 공소의 7에 대한 범죄사실을 통해 ‘그린벨트 해제’와 ‘그린벨트 조건부 해제’ 사이에는 법적 의미와 효과 등에 관하여 상당한 차이가 있음을 잘 알고 있었을 것으로 보인다.

따라서 피고인 및 변호인의 위 각 주장은 모두 받아들이지 아니한다.

양형의 이유

1. 처단형의 범위

벌금 50,000원~30,000,000원

2. 양형기준상 권고형의 범위

[유형의 결정] 허위사실공표·후보자비방 > 제2유형(당선목적 허위사실공표)

[특별감경인자] 상대방이 소수이거나 전파성이 낮은 경우

[권고형의 범위] 감경영역: 벌금 700,000원~3,000,000원

3. 선고형의 결정: 벌금 800,000원

공직선거법이 후보자의 행위 등에 관하여 허위의 사실을 공표하는 것을 금지하는 이유는 후보자가 선거 과정에서 자신의 업적 등을 사실보다 과장하여 공표할 경우 선거인들로 하여금 후보자의 능력을 과대평가하게 함으로써 선거인들의 공정한 판단을 흐리게 할 수 있으므로 이를 방지하여 선거인들에게 후보자의 능력과 자질을 올바르게 판단할 수 있는 기회를 제공하고, 이를 통하여 선거운동의 자유를 해치지 않으면서도 선거의 공정성을 확보하기 위한 것이므로, 이를 위반하는 것은 대한민국의 민주주의 발전을 저해하는 중대한 범죄로서 그에 상응하는 엄격한 책임을 묻는 것이 타당하다.

더구나 이 사건 범행은 피고인이 자신이 속한 단체의 이름을 사용하고, 그 내용도 주의 깊게 살피지 않으면 피고인의 행위로 인정하기가 용이하지 않도록 이루어진 점에서 그 비난 가능성이 크다고 할 것이다.

그러나 이 사건 범행이 의정보고서나 보도자료 등에 비추어 전파성이나 지속성이 비교적 약하고 그 철거나 수거가 용이한 현수막 게첩이라는 방법으로 이루어졌으며, 제20대 국회의원선거를 1년이나 넘게 남겨둔 시점에서 발생한 것으로, 게첩기간 역시 비교적 단기간인 10일에 불과하여 선거에 큰 영향을 미쳤을 것으로 보이지 않는다.

이러한 점에 피고인이 이 사건 현수막 외에는 조건부 해제를 알 수 있도록 한 후 이 사건 사업에 관한 홍보 등을 한 점, 사후적이기는 하나 제20대 국회의원선거일인 2016. 4. 13. 당시까지 그린벨트가 해제되지 아니하여 이 사건 사업과 관련한 피고인의 공약이 위 선거에 미치는 영향이 미미하거나 오히려 불리하게 작용하였을 수도 있는 점, 피고인이 과거 여러 차례 선거를 치르고 선출직 공무원으로 재직하면서 이 사건 외 공직선거법 위반으로 처벌된 전력이 없는 점, 그 밖에 피고인의 나이, 성행, 환경, 범행 전후의 정황 등 이 사건 기록과 변론에 나타난 여러 양형 조건 등을 종합적으로 고려할 때, 피고인에게 당선무효형을 선고하는 것은 지나치다고 판단되므로 대법원의 양형기준상 권고형의 범위 안에서 주문과 같은 형을 정한다.

판사 노태선(재판장) 강지성 박상곤