

공직선거법위반

[대구고등법원 2007. 4. 5. 2007노60]



【전문】

【피 고 인】

【항 소 인】 피고인

【검 사】 최재봉

【변 호 인】 법무법인 화우 담당변호사 채동헌외 3인

【원심판결】 대구지방법원 상주지원 2007. 1. 16. 선고 2006고합73 판결

【주문】

】

원심판결 중 피고인에 대한 부분을 파기한다.

피고인을 벌금 900,000원에 처한다.

피고인이 위 벌금을 납입하지 아니하는 경우 금 50,000원을 1일로 환산한 기간 피고인을 노역장에 유치한다.

이 사건 공소사실 중 허위사실공표로 인한 공직선거법위반의 점은 무죄.

【이유】

【1. 피고인의 항소이유의 요지

가. 사실오인 등의 점(허위사실공표로 인한 공직선거법위반의 점에 대하여)

- (1) 2002. 6. 5. YMCA가 주최한 제3회 문경시장선거 후보자 초청토론회(이하 '2002년 토론회'라고 한다)에서 공소외 1은 '나는 판공비를 쓰지 않겠다'는 취지의 말을 거듭하여 한 사실이 있을 뿐 판공비를 쓰되 개인적인 용도로는 사용하지 않겠다는 말을 한 바는 없으므로, 피고인이 2006. 5. 25. 23:00경 안동 MBC에서 개최된 제4회 문경시장선거 후보자 방송토론회(이하 '이 사건 토론회'라고 한다)에서 "4년 전에 우리 공소외 1후보께서 이 판공비를 전혀 안 쓰겠다 그러는데"라고 한 부분(이하 '①의 발언'이라 한다)은 허위사실을 공표한 것이 아니고, 가사 그 발언의 내용이 객관적으로는 허위사실에 해당한다 하더라도 2002년 토론회에서 공소외 1이 수차례 '판공비를 쓰지 않겠다'는 취지의 발언을 하였고, 피고인은 이에 대해 시장이 업무를 수행하면서 판공비를 전혀 사용하지 않을 수는 없으므로 공소외 1의 위와 같은 발언은 잘못된 것이라는 것을 거듭 지적하면서 그 발언의 취소를 구하기 위하여 당시 사회자에게 추가발언의 기회까지 요청하였으나 그것이 무산된 채 토론회를 마쳤기 때문에, 피고인으로서도 당시 공소외 1의 발언을 개인적인 용도로 판공비를 사용하지 않겠다는 취지로 받아들인 것이 아니라 시장이 되면 판공비를 전혀 쓰지 않겠다는 뜻으로 받아들였던 것이어서 이 사건 토론회에서 자신의 발언이 허위사실에 해당한다는 것에 대한 인식이 없었다.

- (2) 또, 문경시의 업무추진비 중 문경시장의 기관운영 업무추진비는 2005년도 예산을 기준으로 하면 연간 5,300만 원, 정원가산 업무추진비는 연간 2,000만 원, 시책추진 업무추진비는 연간 2억 5천만 원으로 편성되었고, 그 중 시책추진 업무추진비는 연간 상한액(연간 2억 5천만 원)의 범위 내에서 시장이 그 재량에 의하여 각 시책별로 예산을 배정하고, 배정하였던 예산도 필요시에는 시의회의 승인을 얻어 다른 시책의 업무추진비로 변경하거나 다른 예산항목에 지원하는 것이 가능하며, 그 집행에 있어서도 시장의 승인을 얻거나 사후에 보고하는 등 위 시책추진 업무추진비의

예산 편성에서부터 그 집행 및 결산에 이르기까지 시장이 전반적으로 관여하므로 시장에게 배정된 시책추진 업무 추진비 외에 부서별로 배정된 시책추진 업무추진비까지 시장의 판공비에 포함하는 것이 타당하고, 따라서 피고인이 시책추진 업무추진비 전체를 문경시장의 판공비로 파악하여 이 사건 토론회에서 "4년이 지난 지금 자료를 보니까, 1년에 3억씩 12억을 썼습니다.

... (중략) ... 그렇다면 판공비를 하루에 100만 원씩 썼다는 얘기입니다.

"라고 말한 부분(이하 '㉔의 발언'이라 한다)은 허위사실을 공표한 것에 해당하지 아니하고, 시장에게 배정된 시책추진 업무추진비와 부서별로 배정된 시책추진 업무추진비를 분리하여 보더라도, 부서별 시책추진 업무추진비 중 소위 '시장 몫'에 해당하는 금액을 형식적으로는 부서별로 증액 배정해 두고 실제로는 그 부분을 시장이 집행하는 방법으로 시장은 전체 시책추진 업무추진비 중 연간 1억 2,700만 원을 집행하였으므로, 결국 공소외 1은 시장으로서 업무추진비를 연간 2억 원씩, 4년간 약 8억 원을 사용한 것인데, 이와 같이 시장이 업무추진비로 사용한 금액이 피고인이 이 사건 토론회에서 시장이 사용하였다고 한 판공비 금액과 다소 차이가 난다 하더라도 이는 약간의 과장에 불과하여 피고인의 발언을 허위사실을 공표한 것이라고 할 수 없으며, 가사 법률적으로는 시책추진 업무추진비가 지방자치단체인 시의 업무추진비일 뿐 지방자치단체장인 시장의 업무추진비로 평가할 수 없어 위와 같은 발언이 객관적으로는 허위사실에 해당한다고 하더라도, 피고인은 이 사건 토론회 전에 선거참모인 공소외 2로부터 공소외 1이 시장에 재임하면서 매년 3억 원 이상씩 4년간 12억 원 이상의 판공비를 집행하였는데 교육비에 지원한 금액은 연간 3,800만 원에 불과하다는 말을 듣고, 문경시 시의원 공소외 3으로부터 입수한 문경시의 매년도 예산서 및 결산서의 내용과 문경시 공무원으로 근무한 공소외 4, 5 등을 통하여 판공비의 규모를 확인한 후, 이 사건 토론회에서 시장 판공비를 줄여 그 금액만큼 교육비로 지원하는 문제를 제기하기로 하면서 시의 시책업무 추진비를 시정의 최고책임자인 시장의 시책업무 추진비로 판단하고 이 사건 토론회에서 위와 같은 발언을 한 것이므로, 피고인이 이 사건 토론회에서 위와 같은 발언을 할 당시에는 그 사실이 허위라는 점에 관한 인식이 없었다.

(3) 피고인의 이 사건 발언은, 피고인이 일방적으로 자신의 주장을 전달하는 것이 아니라 각 후보자의 발언을 요청하고 중재하는 사회자의 주재 하에 진행되고 상대방의 반론이 허용되는 방송토론회에서의 발언으로서 업무추진비 등 예산의 적정하고 효율적 운영에 관한 정책토론의 과정에서 나온 것이므로, 피고인이 이 사건 발언을 함에 있어 상대방 후보를 낙선시키기 위한 목적이 있었다고 단정할 수 없고, 가사 피고인의 발언에 일부 허위의 사실이 포함되어 있다 하더라도 선거과정에서의 표현의 자유를 보장함으로써 선거인으로 하여금 후보자의 적격성을 선별할 기회를 제공하자는 공직선거법의 합동토론회 제도의 취지와 이 사건 발언의 취지 및 내용에 비추어 보면, 위법성이 있다고 할 수 없다.

나. 양형부당의 점

피고인에 대한 이 사건 공소사실이 모두 유죄가 인정된다 하더라도 이 사건 사전선거운동은 선거일로부터 7개월 전의 일이고 이 사건 토론회에서의 발언이 전혀 근거 없는 것이 아닌 점 등에 비추어 보면, 원심이 선고한 형은 너무 무거워 부당하다.

2. 검사의 항소이유의 요지

피고인의 이 사건 토론회에서의 발언은 상대 후보인 공소외 1의 청렴한 이미지에 타격을 주어 상대방을 낙선시킬 목적으로 의도적으로 근거 없는 허위 사실을 주장한 것이고, 특히 그 파급효과가 큰 TV토론회에서 그와 같은 발언이

있었던 점, 피고인의 근거 없는 흑색선전으로 인하여 문경시에 심각한 분열과 대립의 양상이 초래된 점, 피고인은 이 사건 이전에도 사전선거운동을 한 사실로 벌금 80만 원의 형을 받고 확정된 사실이 있는 점 등에 비추어 보면, 원심이 피고인에게 선고한 형은 너무 가벼워 부당하다.

3. 피고인의 사실오인 등 주장에 관한 판단

가. 허위사실공표로 인한 공직선거법위반의 점에 관한 공소사실의 요지

당선되지 못하게 할 목적으로 연설·방송·신문·통신·잡지·벽보·선전문서 기타의 방법으로 후보자에게 불리하도록 후보자에 관하여 허위의 사실을 공표하여서는 아니됨에도 불구하고,

사실은 제3회 문경시장선거 당시 피고인과 공소외 1이 참여한 가운데 실시된 YMCA 주최 후보자초청 토론회에서 지정 토론자인 공소외 6이 공통질문으로 '깨끗한 지방자치와 효율적 자치행정을 실현하기 위하여는 판공비의 공개라든가 각종 회의록의 공개 및 작성, 그리고 선심성 예산을 줄이는 등 행정개혁이 필요하다'는 전제 하에 정보공개와 행정개혁에 관한 견해를 질문하자,

피고인은 "저는 제가 시장이 되면 이 판공비, 시장 판공비 문제는 쓴 내역 이런 것을 투명하게 공개하겠습니다.

"라고 답변한 반면, 공소외 1은 '판공비'를 업무와 관계없이 기관장이 임의로 사용하기 위하여 따로 편성해둔 돈으로 이해하여 "저 같은 경우에는 판공비를 백 프로 공개하고 어떠한 항목이든 간에 백 프로 공개해서 저는 그 판공비에 손을 한 톨도 안대겠습니다.

이 판공비는 우리 시 직원 어려운 가족에게, 시 재정에 보태 쓰도록 그래 하겠습니다.

"라고 답변하였고,

이에 피고인은 공소외 1이 판공비를 소위 '기밀비' 정도로 잘못 이해하고 있다고 생각하여 '판공비는 민간기업의 경우와 달리 안 쓴다고 하여 다른 곳에 쓸 수 있는 것이 아니라 불용 처분되기 때문에 판공비로 시 직원을 돕거나 시 재정에 보태 쓴다는 것은 말이 안 된다'는 취지로 반박하였고, 공소외 1은 "그 판공비를 안 쓴다는 것은 제가 안 쓴다는 겁니다.

제가 안 쓰고, 아예 예산을 짤 적에 판공비를 안 짜고 안 쓰도록 그래 하면 아마 되는 걸로 알고 있습니다.

"라며 '판공비'를 개인적으로 쓰지 않겠다는 취지로 답변하였으며,

피고인이 다시 한번 '시장이 판공비를 쓴다고 하여 개인적으로 사용하는 게 아니다'는 취지로 반박하자, 공소외 1이 최종적으로 "그 문제는 제가 개인적으로 쓰지 않는다는 것을 분명히 말했습니다.

저 개인은 판공비를 쓰지 않겠다.

그러나 아마 시장이 있으면 시장실에서 공용으로 쓰는 것은 아마 있을 겁니다.

그런데 그 문제는 제가 어떠한 개인적으로 쓰는 판공비를 제가 말씀드린 거지, 시장실에서 또 부시장실에서 그 각 부서마다 쓰는 것이 아마 있을 겁니다.

거기에 대해서는 말한 것이 아닙니다.

"라고 답변하여,

결국 공소외 1은 '판공비'를 개인적으로 사용하는 등 음성적으로 집행하지 않겠다는 취지로 답변하였을 뿐 정상적인 의미에서의 업무추진비를 사용하지 않겠다고 공약한 사실이 없고, 피고인도 대구지방환경청장 등 자신의 공직 근무 경험을 토대로 공소외 1의 판공비 개념 이해에 문제가 있다는 취지로 위와 같이 토론을 하였으므로, 공소외 1의

발언 취지가 '판공비'를 음성적으로 집행하지 않겠다는 것에 불과함을 잘 알고 있었음에도 불구하고, 위와 같은 토론의 결과, 정상적인 의미에서의 업무추진비 개념에 대해서는 잘 모르고 소위 '판공비'에 대해서는 막연히 부정적인 돈으로 이해하고 있는 일반 시민들에게, 단순히 '판공비 사용내역을 공개하겠다'고 답변한 피고인보다는 '안 쓰겠다'는 표현을 사용한 공소외 1이 더욱 청렴한 후보자로 알려져 당시 선거의 당락에 큰 영향을 미쳤다고 판단하고,

안동MBC 주최의 제4회 문경시장선거 후보자초청 토론회에서 전임시장으로서 위 선거에 입후보한 공소외 1과 다시 토론하게 된 것을 기회로, 일반 시민들이 정상적인 의미에서의 업무추진비의 편성 및 집행 과정에 대해서는 잘 모르고 소위 '판공비'에 대해서는 막연히 부정적인 돈으로만 이해하고 있는 점 및 공소외 1이 4년 전의 토론회에서 '안 쓰겠다'는 표현을 사용한 점을 빌미로, '공소외 1은 4년 전에 판공비를 안 쓴다고 공약하고도 시장으로 재임하는 동안 시장 개인의 업무추진비를 4년간 12억 원이나 사용하여 낭비하였다'는 취지의 질문을 하여 공소외 1의 청렴성 문제를 부각시키기로 마음먹고,

사실은 공소외 1의 문경시장 재임 기간인 2002. 7. 1.부터 2006. 6. 30.까지 공소외 1이 문경시장으로서 사용한 업무추진비는 기관운영 업무추진비 1억 65,121,000원, 정원가산 업무추진비 60,207,000원, 시책추진 업무추진비 90,588,000원 등 합계 3억 15,916,000원에 불과하고, 문경시 전체에서 같은 기간 동안에 집행된 시책추진 업무추진비 합계 7억 1,268,000원 중 위와 같이 공소외 1이 사용한 90,588,000원을 제외한 나머지 각 부서별 시책추진 업무추진비 6억 10,680,000원은 각 부서별로 소관 시책 추진을 위하여 편성된 업무추진비로서 문경시 재무회계규칙에 따라 각 부서장이 소관 시책 추진과 관련하여 별도의 법인카드 등을 이용하여 이를 사용하였고, 공소외 1은 시장으로서의 예산편성권한에 기초하여 동액 상당을 각 부서별로 배정하였을 뿐 이를 사용한 사실이 없으며,

행정자치부 훈령인 '지방자치단체 세입·세출예산 편성지침'과 문경시 예산서 및 결산서, 문경시청 인터넷 홈페이지 게시물 중 시장 업무추진비 정보공개내용 등 공식자료에도 시책추진 업무추진비는 지방자치단체의 장이 아닌 지방자치단체 자체에 편성되는 예산인 점과 시책추진 업무추진비가 각 부서별로 나누어 편성·집행된다는 점 및 시장의 업무추진비는 연간 약 1억 원 상당에 불과하다는 점이 명시되어 있고, 특히 피고인은 문경시 예산서 및 결산서의 내용을 직접 열람하였으므로 시장의 업무추진비와 각 부서별 업무추진비가 위와 같이 별도로 편성되어 집행된 사실을 잘 알고 있었음에도 불구하고,

각 부서별 시책추진 업무추진비의 사용실태 및 위 공식자료의 진위 여부에 대하여 문경시청에 정보요구를 하여 자료를 제출받는 등 객관적 자료를 확인함이 없이 막연히 위 각 부서별 시책추진 업무추진비도 '시장이 사용하는 시장의 판공비'라고 전제하고, 제4회 문경시장 선거에 입후보한 공소외 1을 당선되지 못하게 할 목적으로,

2006. 5. 25. 23:00경 안동시 태화동 709-1 소재 안동MBC에서 개최된 제4회 문경시장 선거 후보자 방송토론회에서, 후보자 공약 소개 및 공약에 대한 토론, 공통질문 및 토론, 개별질문 및 토론 등 사전에 약속된 주제에 대한 토론을 마친 다음 마지막 자유토론 순서에서 주어진 질문시간을 이용하여,

"저, 이걸 좀 4년 전의 얘기에서 출발이 됩니다.

4년 전에 우리 공소외 1후보께서 판공비를 전혀 안 쓰겠다 그러는데, 4년이 지난 지금 자료를 보니까, 1년에 3억씩 12억을 썼습니다.

"라고 말한 다음, "그래서 이렇게 판공비를 많이 썼다는 문제 지적이 아니라,"라고 말하여 표면적으로는 '판공비'를 많이 사용하였다는 문제 지적이 아니라고 하면서도, 마침 질문에 주어진 제한시간이 10초 밖에 남지 않았음을 알리는 벨

이 울리자, "그러면서 교육에 대한 것은 1년에 3,800만 원밖에 안 썼는데"라고 말하여 형식적으로 교육 관련 예산지원의 부족을 지적하려는 듯한 태도를 보이다가 다시 "그렇다면 판공비를 하루에 100만 원씩 썼다는 얘기입니다."

라며, 공소외 1이 하루에 100만 원에 해당할 정도로 '판공비'를 많이 썼다는 취지를 재차 강조하여 공소외 1이 4년 전에 정상적인 의미에서의 업무추진비를 전혀 사용하지 않겠다고 공약하고도 이를 어기고 시장으로서 공소외 1 개인이 '판공비'를 4년 동안 12억 원이나 사용하였다는 취지로 질문하고,

위와 같이 많은 액수의 '판공비'를 낭비하였다는 취지의 예상치 못한 질문을 받은 공소외 1이 당황하여 "지금 어디서 근거를 두셨는지 모르지만, 아마 그런 어디서 누구한테 받은 자료인 줄은 모르지만 잘못된 자료입니다.

... (중략) ... 하루에 100만 원, 제가 이 판공비를 썼다는 것은 그건 아마 우리 문경시청 전 직원이 다 웃을 겁니다.

... (중략) ... 저는 이 공익과 사를 엄연히 구분하고 판공비를 다 우리 직원들이 사업할 수 있는 데로 다 나눠서 우리 직원들이 시사업에 차질 없이 할 수 있도록 지원했습니다.

제가 쓴 돈은 아마 거기 있을 겁니다.

... (후략)"라며 자신이 '판공비'를 하루에 100만 원씩이나 사용한 사실이 없을 뿐만 아니라 이를 개인적으로 사용한 사실도 없으며, 피고인이 근거로 삼은 자료는 잘못된 자료라는 취지로 중언부언하며 답변하자,

피고인이 문경시에 요구하여 제출받은 자료는 위와 같이 전혀 없음에도 불구하고 재차 "정말 우리 현직 시장을 거치신 분이 정말 저는 이해가 안 됩니다.

판공비가 뭘니까? 업무추진비입니다.

4년 전에도 제가 말씀드리니까 업무추진비 한 푼도 안 쓰시겠다고 말씀하셨습니다.

그런데 제가 3억, 연간 3억이고, 4년간에 12억이라는 것은 문경시 정보요구 자료에서, 문경시에서 저한테 제출한 자료입니다.

그 점을 굳이 부인한다고 그러면 제가 무슨 말씀을 드리겠습니까?"라며 마치 공소외 1 개인이 4년 동안 12억 원의 '판공비'를 사용하였다는 피고인의 주장이 문경시에서 공식적으로 제공한 자료에 의하여 뒷받침되고 있는 것처럼 말하여 앞서 질문한 내용을 재강조하면서 공소외 1의 근거 없는 질문이라는 답변을 반박함으로써, 소위 '판공비'에 대하여 막연히 부정적인 인식을 가지고 있는 일반 시민들에게 방송을 통하여 공소외 1이 4년 전에 정상적인 의미에서의 업무추진비를 전혀 사용하지 않겠다고 공약하고도 이를 어기고 시장으로서 공소외 1 개인이 업무추진비를 4년 동안 12억 원이나 사용하였다는 취지의 허위사실을 공표하였다.

나. 당심의 판단

(1) 이 사건 '①의 발언' 부분에 대한 판단

(가) '①의 발언' 부분의 허위성 여부

원심은, 2002년 토론회 당시의 토론내용에 관한 녹취록(수사기록 제304쪽)의 기재에 의하여 인정되는 다음과 같은 사실 즉, ① "깨끗한 지방자치와 효율적 자치행정을 실현하기 위한 여론은 판공비의 공개라든가 각종 회의록의 공개 및 작성, 그리고 선심성 예산을 줄이는 등 행정개혁이 필요하다고 생각합니다.

이러한 시행정의 정보공개와 행정개혁에 대한 후보자님의 견해를 듣고 싶습니다.

"라는 지정토론자 공소외 6의 질문 내용에 비추어 보면, 이는 일반인들이 판공비를 단체 기관장들이 개인적인 용도로 음성적으로 사용하는 것이거나 낭비성 예산으로 인식하고 있다는 전제에서 이에 대한 판공비의 사용내역에 관한

자료의 공개 등에 관한 피고인과 공소외 1의 견해를 질문한 것으로 보이는 점, ② 위와 같은 질문에 대하여 피고인이 '투명하게 공개하겠다'는 표현을 사용한 것과는 달리 공소외 1은 처음에 '판공비에 손을 한 톨도 안 대겠다'는 표현을 사용하였으나, 뒤이어 "경상북도에도 지방자치단체장이 지난번에 약 10여 명 구속된 걸로 알고 있습니다. ... 뒷돈 챙기다가 ..."라는 표현을 사용한 점, ③ 피고인이 2번의 추가질문 기회를 통해 계속해서 '판공비는 기관장이 기관을 운영하기 위해 사용해야 하는 업무추진비로서 기관장의 의지에 따라 함부로 전용할 수도 없는 성질의 돈'이라는 취지로 말하며 공소외 1의 '판공비'의 개념에 대한 오해가 있음을 거듭하여 지적하자 공소외 1은 비록 '판공비를 안 짜고 안 쓴다'는 표현을 사용하기는 하였으나 종국에는 " ... 그 문제는 제가 어떠한 개인적으로 쓰는 판공비를 제가 말씀드린거지, 시장실에서 또 부시장실에서 그 각 부서마다 쓰는 것이 아마 있을 겁니다.

거기에 대해서는 말한 것이 아닙니다.

"라고 답변한 점 등 위 토론회에서의 공소외 1의 발언을 전체적인 맥락에서 파악하여 보면, 공소외 1의 '판공비에 손을 한 톨도 안 대겠다'라는 표현은 그 취지가 자신은 '판공비'를 개인적인 용도로 집행하지 않겠다는 것이지, 정상적인 의미에서의 업무추진비를 사용하지 않겠다고 약속 내지 공약한 취지는 아니라고 할 것이므로, 결국 위 토론회로부터 4년 뒤에 있는 이 사건 토론회에서 피고인이 한 '①의 발언' 부분은 진실에 부합되지 않은 허위사실이라고 볼 수 밖에 없다고 판단하였는바, 위와 같은 사실인정과 판단은 정당하고, 거기에 피고인의 주장과 같은 사실오인의 위법이 없다.

(나) '①의 발언' 부분의 허위성에 관한 인식이 있었는지 여부

원심은, 피고인이 4년 전에 있었던 YMCA 주최 제3회 문경시장 후보자 선거토론회 당시 공소외 1과 '판공비' 문제를 두고 2번의 추가질문까지 할 정도로 격론을 펼친 바로 상대 후보자였다는 점, 피고인의 제1회 검찰 피의자신문 시에 '공소외 1은 위 제3회 문경시장 후보자 선거토론회 당시 판공비의 개념을 잘 모르고 시장이 그냥 써도 되는 돈 정도로 알고 있는 시민들에게는 방송을 통하여 자신이 돈이 많아서 판공비를 쓰지 않고도 청렴하고 깨끗하게 시정을 이끌어간다는 식으로 알려지고 있는 상황이었고, 그로 인해 그 점이 당시 선거결과에 큰 영향을 미쳤다고 생각한다'는 취지로 진술할 정도로 피고인으로서 당시 상황이 그로부터 4년이 지나도록 쉽게 잊혀지지 않았던 것으로 보이는 점, 특히 피고인의 예산담당 선거참모인 공소외 2가 검찰 및 원심 법정에서 '공소외 1이 안 쓴다고 했으면 안 써야 할 것을 쓴 것이 잘못되었고 이는 도덕적으로 문제가 있다고 생각되어 이를 이 사건 토론회에서 지적하려고 한 것'이라는 취지로 진술한 것과 같이 상대 후보자의 도덕성을 지적하여 공직적격을 검증하려는 의도까지 있었다면, 할 수 있는 한 지난 선거토론회의 자료를 찾아보려고 노력을 하였어야 마땅함에도 불구하고, 4년 전 토론회에서 있었던 발언들에 관한 객관적인 자료를 구입하기 위한 상당한 노력을 기울이지 않았던 것으로 보이고, 기록상으로도 그러한 흔적을 찾아볼 수 없는 점 및 그 밖에 피고인의 학력, 경력, 사회적 지위, 공표 경위, 시점 등을 종합적으로 고려하여 보면, 위 2002년 토론회에서 공소외 1이 정상적인 의미의 판공비도 쓰지 않겠다는 취지의 발언을 한 것은 아니라는 것을 이 사건 토론회가 있기까지도 인식하고 있었다고 판단하였다.

그러나 원심의 위와 같은 판단은 다음과 같은 이유에서 받아들이기 어렵다.

즉, 2002년 토론회 당시 '판공비에는 손을 한 톨도 안 대겠다'는 취지의 공소외 1의 발언에 대해 피고인이 정상적인 업무추진을 하기 위하여는 판공비를 사용하지 않을 수 없다는 취지로 지적하였음에도 공소외 1이 "아예 예산을 짤

적에 판공비를 안 짜고 안 쓰도록 그래 하면 아마 되는 걸로 알고 있습니다.

"라는 강한 표현을 사용하며 재반박한 점, 위와 같은 공소외 1의 재반박에 대하여 피고인이 재차 업무추진을 위한 판공비의 필요성에 관하여 지적하자, 공소외 1이 종국에는 개인적으로는 판공비를 사용하지 않겠다는 취지의 말을 하기는 하였으나 공소외 1이 쓰지 않겠다는 판공비의 범위나 종류에 관하여는 다소 불명확한 표현을 사용하여, 피고인이 추가발언을 통하여 이를 지적하고자 하였으나 사회자의 제지로 공소외 1의 발언의 진의를 명확히 듣지 못한 채 판공비에 관련된 부분의 토론을 마치게 된 점, 공소외 1은 당시 선거에서 시장에게 지급되는 월급도 사용하지 않겠다는 것을 공약으로 내세웠던 점, 이 사건 토론회는 2002년 토론회가 있을 때로부터 4년이 경과한 시점에 개최된 것이라 피고인으로서 2002년 당시의 토론회에서 공소외 1이 한 발언의 자세한 내용까지 기억하기는 어려울 것으로 보이는 점 등에 비추어 보면, 피고인은 이 사건 토론회에서 위 발언을 할 당시에는 2002년 토론회에서의 공소외 1의 발언이 단순히 개인적인 용도로 판공비를 사용하지 않겠다는 취지 이상의 의미를 가지는 것으로 인식하고 있었을 가능성을 배제할 수 없고, 더구나 뒤에서 보는 바와 같이 이 사건 토론회에서 판공비 문제를 거론하게 된 것은, 공소외 1이 시장으로 재직하면서 판공비를 사용하였다는 것 자체를 문제 삼는다거나 판공비의 집행의 투명성에 관한 문제를 다루기 위한 것이 아니라, 예산의 효율적 운영과 관련하여 판공비 등과 같은 소모성 예산을 줄이고 그러한 예산으로 교육분야의 재정을 지원하는 정책의 필요성을 주장하기 위한 것이었던 점에 비추어 보면, 피고인이 이 사건 토론회에서 한 '①의 발언'은, 과거 공소외 1이 2002년 토론회에서 한 발언의 진의를 제대로 파악하지 못한 채 그 발언의 의미를 판공비를 개인적인 용도로 쓰지 않겠다는 이상의 의미로 받아들인 상태에서, 판공비 예산에 비하여 교육분야의 재정에 지원한 금액은 극히 미미하다는 사실을 지적하고 그러한 정책을 비판하기 위하여 과거 공소외 1의 발언을 언급한 것이지, 공소외 1이 2002년 토론회에서 한 발언의 진의를 충분히 인식하고 있음에도 마치 공소외 1이 어떠한 의미의 판공비도 사용하지 않겠다는 공약을 하였다는 내용의 허위사실을 내세운다는 인식 아래 한 것이라고 단정할 수 없다.

(2) 이 사건 '②의 발언' 부분에 대한 판단

(가) 원심의 판단

원심은, 문경시장으로서 개인이 사용할 수 있는 업무추진비는, 행정자치부 훈령에 의하여 명시적으로 시장에게 배정된 기관운영 업무추진비와 그 경비의 성격을 고려하지 않았을 때의 정원가산 업무추진비 및 문경시 전체의 시책추진 업무추진비 중 문경시청 홈페이지를 통하여 실질적으로 시장에게 배정된 시책추진 업무추진비로 공시하고 있는 시책추진 업무추진비 정도로 볼 수밖에 없고, 이에 따르면 공소외 1이 그 재임 기간인 2002. 7. 1.부터 2006. 6. 30.까지 문경시장으로서 사용한 업무추진비는 합계 315,916,000원에 불과하므로, '공소외 1이 문경시장으로서 판공비를 4년 동안 12억 원을 사용하였다'는 취지의 '②의 발언' 부분은 진실에 부합하지 않는 허위사실을 공표한 것이라고 판단하였다.

(나) 당심의 판단

원심의 위와 같은 판단은, 피고인이 이 사건 토론회에서 한 위 발언의 의미를 "문경시장으로서의 개인 공소외 1이 4년간 12억 원의 판공비를 사용하였다."

"라는 뜻으로 해석하는 것을 전제로 하는 것이고, 이 사건 공소사실 역시 피고인이 그러한 뜻에서 이 사건 '②의 발언'을 한 것을 전제로 하는 것인데, 위와 같은 판단은 다음과 같은 이유로 수긍할 수 없다.

특정 장소에서 한 피고인의 발언이 허위사실임을 전제로 공소가 제기된 경우에는 그 발언의 단편적이고 세부적인 구절이나 단어에 구애될 것이 아니라 당해 절차에 있어서의 발언 전체를 일체로 파악하여 판단하여야 할 것이고, 발언의 의미가 그 자체로 불분명하거나 다의적으로 이해될 수 있는 경우에는 언어의 통상적인 의미와 용법, 문제된 진술이 나오게 된 전후의 문맥, 발언의 취지와 의도, 발언이 행하여진 경위, 발언의 상대방과 그밖에 듣는 사람들의 예상되는 반응과 태도 등을 종합하여 당해 발언의 진정한 의미를 명확히 한 연후에, 사실의 진위 여부에 대한 판단에 나아가야 할 것임은 원심에서도 설시한 바와 같다.

그런데 피고인, 공소외 2의 경찰, 검찰 및 원심법정에서의 각 진술, 공소외 7, 8, 9, 4의 각 검찰 진술, 수사결과서(참고인 공소외 5 전화조사), 공소외 2 작성의 참고자료(수사기록 제888쪽, 이는 공소외 2가 이 사건 토론회 개최에 즈음하여 토론회를 대비하여 만든 자료이다), 연도별 업무추진비 계산 메모(수사기록 제911쪽, 이 사건 토론회 전에 문경시의 업무추진비 예산 규모를 파악하면서 작성된 것이다), 각 녹취록(수사기록 제103, 247쪽), 거리연설문(수사기록 제1,169쪽, 2006. 5. 26. 문경시 모전동 소재 대동아파트 입구에서의 거리연설문)의 각 기재를 종합하여 보면, ①피고인은 이 사건 토론회가 개최되기 전에 피고인의 예산담당 선거참모였던 공소외 2로부터 문경시의 부채관련 문제 등과 아울러 공소외 1이 4년 전 월급과 판공비를 쓰지 않겠다고 한 공약의 이행 문제, 업무추진비 예산의 규모 및 사용처에 관한 문제, 다른 지방자치단체에 비하여 턱없이 부족한 교육재정 지원 문제 등을 토론회에서 언급하는 문제를 보고받고, 이에 관하여 토의하는 과정에서 업무추진비 예산과 대비하여 교육재정 지원 문제를 거론하기로 결정한 사실, ②피고인은 이 사건 토론회에서의 자유토론시간에 공소외 1에게 "저, 이건 좀 4년 전의 얘기에서 출발이 됩니다.

이 4년 전에 우리 공소외 1후보께서 이 판공비를 전혀 안 쓰겠다 그러는데, 4년이 지난 지금 자료를 보니까 1년에 3억 씩 12억을 썼습니다.

그래서 이렇게 판공비를 많이 썼다는 문제 지적이 아니라, 그러면서 교육에 대한 것은 3천 8백만 원 밖에 안 썼는데, 그렇다면 판공비를 하루에 백만 원씩 썼다는 얘기입니다.

그렇다면 교육비 예산은 좀 더 ..."라고 질문을 하다가 30초의 질문시간이 경과하여 사회자가 피고인의 질문을 중간에서 차단하고 공소외 1에게 답변을 요청하는 바람에 그 질문을 마무리하지 못한 채 마치게 되었고, 이에 대하여 공소외 1은 "예, 지금 어디서 근거를 두셨는지 모르지만, 아마 그런 어디서 누구한테 받은 자료인 줄은 모르지만, 잘못된 자료입니다.

오늘, 이 시간 이후에 내일 아침에 문경시청에 가서 한 번 그 자료를 다시 받아 보세요. 그것은 아무런 근거가 없고, 허위 자료이기 때문에 제가 대답할 가치조차 없습니다.

하루에 백만 원 제가 이 판공비를 썼다는 것은 그건 아마 우리 문경시청 전 직원이 아마 다 웃을 겁니다.

그러니까 그런 근거 없는 자료를 가지고 말씀하시면 안됩니다.

... (중략) ... 저는 이 공약과 사를 엄연히 구분하고 판공비를 다 우리 직원들이 사업할 수 있는 데로 다 나눠서 우리 직원들이 시사업에 차질 없이 할 수 있도록 지원했습니다.

제가 쓴 돈은 아마 거기 있을 겁니다.

... (후략)"라며 강하게 항의하며 반발하자, 피고인은 보충질문을 하면서 "정말 우리 현직 시장을 거치신 분이 정말 저는 이해가 안 됩니다.

판공비가 뭘니까? 업무추진비입니다.

4년 전에도 제가 말씀드리니까, 업무추진비 한 푼도 안 쓰시겠다고 말씀하셨습니다.

그런데 제가 3억, 연간 3억이고, 4년간에 12억이라는 것은 문경시 정보요구자료에서, 문경시에서 저한테 제출한 자료입니다.

그 점을 굳이 부인한다고 하면 제가 무슨 말씀을 드리겠습니까?"라고 반박하고, 다시 공소외 1은 '그 자료가 잘못되었고 자신은 당연히 써야 될 업무추진비만 사용하였다'는 취지로 답변한 사실, ③피고인은 이 사건 토론회 개최 후인 2006. 5. 26. 문경시 모전동 소재 대동아파트 입구에서의 거리연설에서 "제가 시장이 되면 예산을 알뜰살뜰, 짜임새 있게 쓰겠습니다.

불필요한 예산은 과감하게 줄이겠습니다.

... (중략) ... 지난해 교육비로 우리 문경시에서 지원한 것은 고작 3,800만 원에 불과합니다.

... (중략) ... 우리 문경시의 자료를 보니까 공소외 1시장 재임 지난 4년간 문경시의 판공비 예산이 12억 가까이 됩니다. 판공비가 4년간 12억이라고 하면은 1년에 3억이 되지 않습니까, 이것은 거의 하루에 100만 원 가까이 되는 돈입니다.

제가 시장이 되면 불요불급한 행사는 과감하게 줄이겠습니다.

판공비 예산을 삭감하여 교육비 예산을 대폭 늘리겠습니다.

교육 관련 조례도 추가적으로 새로이 마련하겠습니다.

... (후략)"라는 내용의 발언을 하고, 2006. 5. 29. 선거유세에서도 "... 판공비는, 판공비가 1년에 3억씩입니다. 4년에 12억입니다.

1년에 3억이면 한달을 25일로 잡으면 얼마나 될 거 같습니까? ... 판공비 또 써야 되죠, 다른 데도 씁니다.

그러나 교육비 예산 열배 늘어봐야 3억 ... 밖에 안됩니다.

...(후략)"라는 발언을 한 사실, ④한편, 피고인과 공소외 2는 이 사건 토론회 전에 그 준비를 하면서 문경시 공무원인 공소외 4, 7, 8, 9, 5(그 중 공소외 4는 문경시 예산담당공무원이다)에게 시장의 업무추진비 예산의 규모가 3억 원 정도 되는지를 물어보았는데 당시 그 구체적인 자료나 근거를 제시하면서 묻거나 위 공무원들에게 구체적인 근거나 자료를 요구하였던 것은 아닌 사실 등을 인정할 수 있는바, 이와 같이 당초 별개의 문제로 검토되었던 업무추진비 문제와 교육재정지원 문제가 토론회 준비과정을 거치면서 교육재정지원 문제를 업무추진비 문제와 결부시켜 제기하기로 결정하고, 실제 이 사건 토론회에서도 업무추진비와 교육재정지원 문제를 함께 거론한 점, 이 사건 토론회 이후의 다른 선거유세에서도 다소 표현의 차이는 있으나 문경시의 예산운영문제와 관련하여 업무추진비 예산과 교육재정지원비를 대비하여 발언하면서 예산의 효율적인 운영에 관한 자신의 의견을 피력하였던 점 등을 종합하여 보면, 피고인이 이 사건 토론회에서 이 사건 '②의 발언'을 한 의도는, 업무추진비로 사용된 예산의 규모와 교육재정지원에 사용된 예산의 규모를 서로 대비함으로써 과거 토론회에서 판공비를 쓰지 않겠다는 말까지 한 적이 있는 상대 후보 공소외 1이 시장으로 재직하면서 판공비 등과 같은 소모성 예산에 비하여 극히 미미한 금액을 교육재정에 지원하였다는 사실을 지적하면서 교육재정지원에 관한 정책 등 비효율적 예산운영을 비판하고, 나아가 업무추진비와 같은 소모성 또는 낭비성 예산을 줄여 교육재정에 지원하는 정책을 펴겠다는 자신의 의견을 제시하기 위한 것이

었으나 방송토론회에서의 시간상의 제약으로 인하여 그 발언의 전체적인 의도를 제대로 전달하지 못하게 된 것으로 보일 뿐이고, 그것이 일반인의 판공비에 대한 부정적인 시각을 이용하여 공소외 1이 판공비를 쓰지 않겠다는 공약을 내세우고도 이를 어기고 시장으로서의 공소외 1 개인이 판공비를 4년간 12억 원을 직접 사용하였다거나 그러한 판공비를 부정하게 사용하였다는 것을 내세우려고 했던 것으로는 보이지 아니한다(이는 피고인과 공소외 2가 문경시 공무원인 공소외 4 등에게 업무추진비 예산의 세부적 내용이나 그 집행주체와 집행실태에 관하여 상세하게 묻지 아니하고 전체적인 예산규모만을 확인한 것에 그친 점을 보더라도, 피고인은 시장인 공소외 1이 업무추진비를 정당한 곳에 사용하였는지 여부 등 그 집행의 투명성을 문제 삼으려고 하였던 것은 아니라고 판단된다).

이러한 피고인의 이 사건 토론회에서의 발언 의도와 토론과정에서의 상호 공방의 태도, 그 표현의 객관적 내용을 종합하면, 1년간 3억 원씩 4년간 12억 원을 사용하였다는 발언의 전체적인 취지는, 공소외 1의 시장 재임 기간 동안 문경시 예산 중 업무추진비로 집행된 예산이 12억 원에 달한다는 점을 부각시켜 문경시 예산편성의 적정성을 문제삼은 것으로 보아야 하고, 선거인의 입장에서 위 발언의 취지를 같은 맥락에서 이해하는 것이 가능하였을 것으로 보여지므로, 피고인의 위와 같은 발언이 허위 사실을 공표한 것이라거나 허위라는 점을 인식하고 한 것이라고 단정할 수 없다.

나아가 위 각 증거에 의하면, 피고인은 업무추진비의 규모나 집행내역을 파악함에 있어 부정확한 자료에 의존함으로써 그 정확한 내역을 밝히지 못한 채 기관운영 업무추진비, 정원가산 업무추진비, 시책추진 업무추진비의 예산의 합계액(2005년도 예산의 경우에는 기관운영 업무추진비 5,300만 원, 정원가산 업무추진비 2,000만 원, 시책추진 업무추진비 2억 5,000만 원 합계 3억 2,300만 원이다)을 개략적으로 계산하여 4년간 기관운영, 정원가산, 시책추진 업무추진비 등 12억 원의 판공비가 집행되었다고 발언하였고, 이는 공소외 10에 대한 검찰 진술조서(수사기록 제549쪽)의 진술기재와 업무추진비집행현황(수사기록 제116쪽), 수사보고(참고인 공소외 10 제출자료)에 첨부된 시장 정원가산업무추진비 현황(수사기록 제652쪽), 수사보고(참고인 공소외 10 제출)에 첨부된 업무추진비 현황(수사기록 제774쪽)의 각 기재에 의하여 인정되는 실제 예산집행 결과, 즉 공소외 1이 시장으로 재임하는 동안 집행된 시장의 기관운영 업무추진비 165,121,000원, 시장의 정원가산 업무추진비 60,207,000원, 문경시의 시책추진 업무추진비 701,268,000원의 합계 926,596,000원과 다소 차이가 있기는 하나, 이러한 차이는 언제든지 반론을 통하여 시정할 수 있는 기회가 부여된 방송토론회의 특성과 중요한 부분이 객관적 사실과 합치하는 경우 세부에서 진실과 약간 차이가 나거나 다소 과장된 표현을 한 것이 있다 하더라도 그 내용 전부를 허위사실로 볼 수는 없는 법리에 비추어, 허위사실을 공표한 것에 해당한다고 평가할 수 없다.

다.

소결

그렇다면, 피고인의 이 사건 발언 중 '①의 발언'은 그 발언의 내용이 허위라는 사실에 관한 인식이 있었다고 단정할 수 없고, '②의 발언'은 그 내용이 허위사실이라거나 피고인이 허위라는 점을 인식하고 한 것으로 단정할 수 없다 할 것인데, 원심은 이와 달리 피고인의 이 사건 발언이 모두 허위 사실이고 피고인은 허위사실에 관한 인식도 있었다고 판단하였으니, 원심판결 중 피고인에 대한 허위사실공표로 인한 공직선거법위반 부분에는 사실을 오인하여 판결에 영향을 미친 위법이 있고, 이와 형법 제37조 전단의 경합범 관계에 있는 사전선거운동에 의한 공직선거법위반 부

분도 함께 파기되어야 할 것이다.

4. 결론

따라서 피고인의 항소는 이유 있으므로, 피고인과 검사의 양형부당의 주장에 관하여 더 나아가 살피지 아니하고, 형사소송법 제364조 제6항에 의하여 원심판결 중 피고인에 대한 부분을 파기하고 변론을 거쳐 다시 다음과 같이 판결한다.

【이유】

】1. 피고인의 항소이유의 요지

가. 사실오인 등의 점(허위사실공표로 인한 공직선거법위반의 점에 대하여)

(1) 2002. 6. 5. YMCA가 주최한 제3회 문경시장선거 후보자 초청토론회(이하 '2002년 토론회'라고 한다)에서 공소외 1은 '나는 판공비를 쓰지 않겠다'는 취지의 말을 거듭하여 한 사실이 있을 뿐 판공비를 쓰되 개인적인 용도로는 사용하지 않겠다는 말을 한 바는 없으므로, 피고인이 2006. 5. 25. 23:00경 안동 MBC에서 개최된 제4회 문경시장선거 후보자 방송토론회(이하 '이 사건 토론회'라고 한다)에서 "4년 전에 우리 공소외 1후보께서 이 판공비를 전혀 안 쓰겠다 그러는데"라고 한 부분(이하 '①의 발언'이라 한다)은 허위사실을 공표한 것이 아니고, 가사 그 발언의 내용이 객관적으로는 허위사실에 해당한다 하더라도 2002년 토론회에서 공소외 1이 수차례 '판공비를 쓰지 않겠다'는 취지의 발언을 하였고, 피고인은 이에 대해 시장이 업무를 수행하면서 판공비를 전혀 사용하지 않을 수는 없으므로 공소외 1의 위와 같은 발언은 잘못된 것이라는 것을 거듭 지적하면서 그 발언의 취소를 구하기 위하여 당시 사회자에게 추가발언의 기회까지 요청하였으나 그것이 무산된 채 토론회를 마쳤기 때문에, 피고인으로서 당시 공소외 1의 발언을 개인적인 용도로 판공비를 사용하지 않겠다는 취지로 받아들인 것이 아니라 시장이 되면 판공비를 전혀 쓰지 않겠다는 뜻으로 받아들였던 것이어서 이 사건 토론회에서 자신의 발언이 허위사실에 해당한다는 것에 대한 인식이 없었다.

(2) 또, 문경시의 업무추진비 중 문경시장의 기관운영 업무추진비는 2005년도 예산을 기준으로 하면 연간 5,300만 원, 정원가산 업무추진비는 연간 2,000만 원, 시책추진 업무추진비는 연간 2억 5천만 원으로 편성되었고, 그 중 시책추진 업무추진비는 연간 상한액(연간 2억 5천만 원)의 범위 내에서 시장이 그 재량에 의하여 각 시책별로 예산을 배정하고, 배정하였던 예산도 필요시에는 시의회의 승인을 얻어 다른 시책의 업무추진비로 변경하거나 다른 예산항목에 지원하는 것이 가능하며, 그 집행에 있어서도 시장의 승인을 얻거나 사후에 보고하는 등 위 시책추진 업무추진비의 예산 편성에서부터 그 집행 및 결산에 이르기까지 시장이 전반적으로 관여하므로 시장에게 배정된 시책추진 업무추진비 외에 부서별로 배정된 시책추진 업무추진비까지 시장의 판공비에 포함하는 것이 타당하고, 따라서 피고인이 시책추진 업무추진비 전체를 문경시장의 판공비로 파악하여 이 사건 토론회에서 "4년이 지난 지금 자료를 보니까, 1년에 3억씩 12억을 썼습니다.

... (중략) ... 그렇다면 판공비를 하루에 100만 원씩 썼다는 얘기입니다.

"라고 말한 부분(이하 '②의 발언'이라 한다)은 허위사실을 공표한 것에 해당하지 아니하고, 시장에게 배정된 시책추진 업무추진비와 부서별로 배정된 시책추진 업무추진비를 분리하여 보더라도, 부서별 시책추진 업무추진비 중 소위

‘시장 몫’에 해당하는 금액을 형식적으로는 부서별로 증액 배정해 두고 실제로는 그 부분을 시장이 집행하는 방법으로 시장은 전체 시책추진 업무추진비 중 연간 1억 2,700만 원을 집행하였으므로, 결국 공소외 1은 시장으로서 업무추진비를 연간 2억 원씩, 4년간 약 8억 원을 사용한 것인데, 이와 같이 시장이 업무추진비로 사용한 금액이 피고인이 이 사건 토론회에서 시장이 사용하였다고 한 판공비 금액과 다소 차이가 난다 하더라도 이는 약간의 과장에 불과하여 피고인의 발언을 허위사실을 공표한 것이라고 할 수 없으며, 가사 법률적으로는 시책추진 업무추진비가 지방자치단체인 시의 업무추진비일 뿐 지방자치단체장인 시장의 업무추진비로 평가할 수 없어 위와 같은 발언이 객관적으로는 허위사실에 해당한다고 하더라도, 피고인은 이 사건 토론회 전에 선거참모인 공소외 2로부터 공소외 1이 시장에 재임하면서 매년 3억 원 이상씩 4년간 12억 원 이상의 판공비를 집행하였는데 교육비에 지원한 금액은 연간 3,800만 원에 불과하다는 말을 듣고, 문경시 시의원 공소외 3으로부터 입수한 문경시의 매년도 예산서 및 결산서의 내용과 문경시 공무원으로 근무한 공소외 4, 5 등을 통하여 판공비의 규모를 확인한 후, 이 사건 토론회에서 시장 판공비를 줄여 그 금액만큼 교육비로 지원하는 문제를 제기하기로 하면서 시의 시책업무 추진비를 시정의 최고책임자인 시장의 시책업무 추진비로 판단하고 이 사건 토론회에서 위와 같은 발언을 한 것이므로, 피고인이 이 사건 토론회에서 위와 같은 발언을 할 당시에는 그 사실이 허위라는 점에 관한 인식이 없었다.

- (3) 피고인의 이 사건 발언은, 피고인이 일방적으로 자신의 주장을 전달하는 것이 아니라 각 후보자의 발언을 요청하고 중재하는 사회자의 주재 하에 진행되고 상대방의 반론이 허용되는 방송토론회에서의 발언으로서 업무추진비 등 예산의 적정하고 효율적 운영에 관한 정책토론의 과정에서 나온 것이므로, 피고인이 이 사건 발언을 함에 있어 상대방 후보를 낙선시키기 위한 목적이 있었다고 단정할 수 없고, 가사 피고인의 발언에 일부 허위의 사실이 포함되어 있다 하더라도 선거과정에서의 표현의 자유를 보장함으로써 선거인으로 하여금 후보자의 적격성을 선별할 기회를 제공하자는 공직선거법의 합동토론회 제도의 취지와 이 사건 발언의 취지 및 내용에 비추어 보면, 위법성이 있다고 할 수 없다.

나. 양형부당의 점

피고인에 대한 이 사건 공소사실이 모두 유죄가 인정된다 하더라도 이 사건 사전선거운동은 선거일로부터 7개월 전의 일이고 이 사건 토론회에서의 발언이 전혀 근거 없는 것이 아닌 점 등에 비추어 보면, 원심이 선고한 형은 너무 무거워 부당하다.

2. 검사의 항소이유의 요지

피고인의 이 사건 토론회에서의 발언은 상대 후보인 공소외 1의 청렴한 이미지에 타격을 주어 상대방을 낙선시킬 목적으로 의도적으로 근거 없는 허위 사실을 주장한 것이고, 특히 그 파급효과가 큰 TV토론회에서 그와 같은 발언이 있었던 점, 피고인의 근거 없는 흑색선전으로 인하여 문경시에 심각한 분열과 대립의 양상이 초래된 점, 피고인은 이 사건 이전에도 사전선거운동을 한 사실로 벌금 80만 원의 형을 받고 확정된 사실이 있는 점 등에 비추어 보면, 원심이 피고인에게 선고한 형은 너무 가벼워 부당하다.

3. 피고인의 사실오인 등 주장에 관한 판단

가. 허위사실공표로 인한 공직선거법위반의 점에 관한 공소사실의 요지

당선되지 못하게 할 목적으로 연설·방송·신문·통신·잡지·벽보·선전문서 기타의 방법으로 후보자에게 불리하도록 후보자에 관하여 허위의 사실을 공표하여서는 아니됨에도 불구하고, 사실은 제3회 문경시장선거 당시 피고인과 공소외 1이 참여한 가운데 실시된 YMCA 주최 후보자초청 토론회에서 지정 토론자인 공소외 6이 공통질문으로 '깨끗한 지방자치와 효율적 자치행정을 실현하기 위하여는 판공비의 공개라든가 각종 회의록의 공개 및 작성, 그리고 선심성 예산을 줄이는 등 행정개혁이 필요하다'는 전제 하에 정보공개와 행정개혁에 관한 견해를 질문하자,

피고인은 "저는 제가 시장이 되면 이 판공비, 시장 판공비 문제는 쓴 내역 이런 것을 투명하게 공개하겠습니다. "라고 답변한 반면, 공소외 1은 '판공비'를 업무와 관계없이 기관장이 임의로 사용하기 위하여 따로 편성해둔 돈으로 이해하여 "저 같은 경우에는 판공비를 백 프로 공개하고 어떠한 항목이든 간에 백 프로 공개해서 저는 그 판공비에 손을 한 톨도 안대겠습니다.

이 판공비는 우리 시 직원 어려운 가족에게, 시 재정에 보태 쓰도록 그래 하겠습니다.

"라고 답변하였고,

이에 피고인은 공소외 1이 판공비를 소위 '기밀비' 정도로 잘못 이해하고 있다고 생각하여 '판공비는 민간기업의 경우와 달리 안 쓴다고 하여 다른 곳에 쓸 수 있는 것이 아니라 불용 처분되기 때문에 판공비로 시 직원을 돕거나 시 재정에 보태 쓴다는 것은 말이 안 된다'는 취지로 반박하였고, 공소외 1은 "그 판공비를 안 쓴다는 것은 제가 안 쓴다는 겁니다.

제가 안 쓰고, 아예 예산을 짤 적에 판공비를 안 짜고 안 쓰도록 그래 하면 아마 되는 걸로 알고 있습니다.

"라며 '판공비'를 개인적으로 쓰지 않겠다는 취지로 답변하였으며,

피고인이 다시 한번 '시장이 판공비를 쓴다고 하여 개인적으로 사용하는 게 아니다'는 취지로 반박하자, 공소외 1이 최종적으로 "그 문제는 제가 개인적으로 쓰지 않는다는 것을 분명히 말했습니다.

저 개인은 판공비를 쓰지 않겠다.

그러나 아마 시장이 있으면 시장실에서 공용으로 쓰는 것은 아마 있을 겁니다.

그런데 그 문제는 제가 어떠한 개인적으로 쓰는 판공비를 제가 말씀드린 거지, 시장실에서 또 부시장실에서 그 각 부서마다 쓰는 것이 아마 있을 겁니다.

거기에 대해서는 말한 것이 아닙니다.

"라고 답변하여,

결국 공소외 1은 '판공비'를 개인적으로 사용하는 등 음성적으로 집행하지 않겠다는 취지로 답변하였을 뿐 정상적인 의미에서의 업무추진비를 사용하지 않겠다고 공약한 사실이 없고, 피고인도 대구지방환경청장 등 자신의 공직 근무 경험을 토대로 공소외 1의 판공비 개념 이해에 문제가 있다는 취지로 위와 같이 토론을 하였으므로, 공소외 1의 발언 취지가 '판공비'를 음성적으로 집행하지 않겠다는 것에 불과함을 잘 알고 있었음에도 불구하고,

위와 같은 토론의 결과, 정상적인 의미에서의 업무추진비 개념에 대해서는 잘 모르고 소위 '판공비'에 대해서는 막연히 부정적인 돈으로 이해하고 있는 일반 시민들에게, 단순히 '판공비 사용내역을 공개하겠다'고 답변한 피고인보다는 '안 쓰겠다'는 표현을 사용한 공소외 1이 더욱 청렴한 후보자로 알려져 당시 선거의 당락에 큰 영향을 미쳤다고 판단하고,

안동MBC 주최의 제4회 문경시장선거 후보자초청 토론회에서 전임시장으로서 위 선거에 입후보한 공소외 1과 다시 토론하게 된 것을 기화로, 일반 시민들이 정상적인 의미에서의 업무추진비의 편성 및 집행 과정에 대해서는 잘 모르고 소위 '판공비'에 대해서는 막연히 부정적인 돈으로만 이해하고 있는 점 및 공소외 1이 4년 전의 토론회에서 '안 쓰겠다'는 표현을 사용한 점을 빌미로, '공소외 1은 4년 전에 판공비를 안 쓴다고 공약하고도 시장으로 재임하는 동안 시장 개인의 업무추진비를 4년간 12억 원이나 사용하여 낭비하였다'는 취지의 질문을 하여 공소외 1의 청렴성 문제를 부각시키기로 마음먹고,

사실은 공소외 1의 문경시장 재임 기간인 2002. 7. 1.부터 2006. 6. 30.까지 공소외 1이 문경시장으로서 사용한 업무추진비는 기관운영 업무추진비 1억 65,121,000원, 정원가산 업무추진비 60,207,000원, 시책추진 업무추진비 90,588,000원 등 합계 3억 15,916,000원에 불과하고, 문경시 전체에서 같은 기간 동안에 집행된 시책추진 업무추진비 합계 7억 1,268,000원 중 위와 같이 공소외 1이 사용한 90,588,000원을 제외한 나머지 각 부서별 시책추진 업무추진비 6억 10,680,000원은 각 부서별로 소관 시책 추진을 위하여 편성된 업무추진비로서 문경시 재무회계규칙에 따라 각 부서장이 소관 시책 추진과 관련하여 별도의 법인카드 등을 이용하여 이를 사용하였고, 공소외 1은 시장으로서의 예산편성권한에 기초하여 동액 상당을 각 부서별로 배정하였을 뿐 이를 사용한 사실이 없으며,

행정자치부 훈령인 '지방자치단체 세입·세출예산 편성지침'과 문경시 예산서 및 결산서, 문경시청 인터넷 홈페이지 게시물 중 시장 업무추진비 정보공개내용 등 공식자료에도 시책추진 업무추진비는 지방자치단체의 장이 아닌 지방자치단체 자체에 편성되는 예산인 점과 시책추진 업무추진비가 각 부서별로 나누어 편성·집행된다는 점 및 시장의 업무추진비는 연간 약 1억 원 상당에 불과하다는 점이 명시되어 있고, 특히 피고인은 문경시 예산서 및 결산서의 내용을 직접 열람하였으므로 시장의 업무추진비와 각 부서별 업무추진비가 위와 같이 별도로 편성되어 집행된 사실을 잘 알고 있었음에도 불구하고,

각 부서별 시책추진 업무추진비의 사용실태 및 위 공식자료의 진위 여부에 대하여 문경시청에 정보요구를 하여 자료를 제출받는 등 객관적 자료를 확인함이 없이 막연히 위 각 부서별 시책추진 업무추진비도 '시장이 사용하는 시장의 판공비'라고 전제하고, 제4회 문경시장 선거에 입후보한 공소외 1을 당선되지 못하게 할 목적으로,

2006. 5. 25. 23:00경 안동시 태화동 709-1 소재 안동MBC에서 개최된 제4회 문경시장 선거 후보자 방송토론회에서, 후보자 공약 소개 및 공약에 대한 토론, 공통질문 및 토론, 개별질문 및 토론 등 사전에 약속된 주제에 대한 토론을 마친 다음 마지막 자유토론 순서에서 주어진 질문시간을 이용하여,

"저, 이걸 좀 4년 전의 얘기에서 출발이 됩니다.

4년 전에 우리 공소외 1후보께서 판공비를 전혀 안 쓰겠다 그러는데, 4년이 지난 지금 자료를 보니까, 1년에 3억씩 12억을 썼습니다.

"라고 말한 다음, "그래서 이렇게 판공비를 많이 썼다는 문제 지적이 아니라,"라고 말하여 표면적으로는 '판공비'를 많이 사용하였다는 문제 지적이 아니라고 하면서도, 마침 질문에 주어진 제한시간이 10초 밖에 남지 않았음을 알리는 벨이 울리자, "그러면서 교육에 대한 것은 1년에 3,800만 원밖에 안 썼는데"라고 말하여 형식적으로 교육 관련 예산지원의 부족을 지적하려는 듯한 태도를 보이다가 다시 "그렇다면 판공비를 하루에 100만 원씩 썼다는 얘기입니다.

"라며, 공소외 1이 하루에 100만 원에 해당할 정도로 '판공비'를 많이 썼다는 취지를 재차 강조하여 공소외 1이 4년 전에 정상적인 의미에서의 업무추진비를 전혀 사용하지 않겠다고 공약하고도 이를 어기고 시장으로서 공소외 1 개인이 '판공비'를 4년 동안 12억 원이나 사용하였다는 취지로 질문하고,

위와 같이 많은 액수의 '판공비'를 낭비하였다는 취지의 예상치 못한 질문을 받은 공소외 1이 당황하여 "지금 어디서 근거를 두셨는지 모르지만, 아마 그런 어디서 누구한테 받은 자료인 줄은 모르지만 잘못된 자료입니다.

... (중략) ... 하루에 100만 원, 제가 이 판공비를 썼다는 것은 그건 아마 우리 문경시청 전 직원이 다 웃을 겁니다.

... (중략) ... 저는 이 공익과 사를 엄연히 구분하고 판공비를 다 우리 직원들이 사업할 수 있는 데로 다 나눠서 우리 직원들이 시사업에 차질 없이 할 수 있도록 지원했습니다.

제가 쓴 돈은 아마 거기 있을 겁니다.

... (후략)"라며 자신이 '판공비'를 하루에 100만 원씩이나 사용한 사실이 없을 뿐만 아니라 이를 개인적으로 사용한 사실도 없으며, 피고인이 근거로 삼은 자료는 잘못된 자료라는 취지로 중언부언하며 답변하자,

피고인이 문경시에 요구하여 제출받은 자료는 위와 같이 전혀 없음에도 불구하고 재차 "정말 우리 현직 시장을 거치신 분이 정말 저는 이해가 안 됩니다.

판공비가 뭐니까? 업무추진비입니다.

4년 전에도 제가 말씀드리니까 업무추진비 한 푼도 안 쓰시겠다고 말씀하셨습니다.

그런데 제가 3억, 연간 3억이고, 4년간에 12억이라는 것은 문경시 정보요구 자료에서, 문경시에서 저한테 제출한 자료입니다.

그 점을 굳이 부인한다고 그러면 제가 무슨 말씀을 드리겠습니까?"라며 마치 공소외 1 개인이 4년 동안 12억 원의 '판공비'를 사용하였다는 피고인의 주장이 문경시에서 공식적으로 제공한 자료에 의하여 뒷받침되고 있는 것처럼 말하여 앞서 질문한 내용을 재강조하면서 공소외 1의 근거 없는 질문이라는 답변을 반박함으로써, 소위 '판공비'에 대하여 막연히 부정적인 인식을 가지고 있는 일반 시민들에게 방송을 통하여 공소외 1이 4년 전에 정상적인 의미에서의 업무추진비를 전혀 사용하지 않겠다고 공약하고도 이를 어기고 시장으로서 공소외 1 개인이 업무추진비를 4년 동안 12억 원이나 사용하였다는 취지의 허위사실을 공표하였다.

나. 당심의 판단

(1) 이 사건 '①의 발언' 부분에 대한 판단

(가) '①의 발언' 부분의 허위성 여부

원심은, 2002년 토론회 당시의 토론내용에 관한 녹취록(수사기록 제304쪽)의 기재에 의하여 인정되는 다음과 같은 사실 정 즉, ①"깨끗한 지방자치와 효율적 자치행정을 실현하기 위한 여론은 판공비의 공개라든가 각종 회의록의 공개 및 작성, 그리고 선심성 예산을 줄이는 등 행정개혁이 필요하다고 생각합니다.

이러한 시행정의 정보공개와 행정개혁에 대한 후보자님의 견해를 듣고 싶습니다.

"라는 지정토론자 공소외 6의 질문 내용에 비추어 보면, 이는 일반인들이 판공비를 단체 기관장들이 개인적인 용도로 음성적으로 사용하는 것이거나 낭비성 예산으로 인식하고 있다는 전제에서 이에 대한 판공비의 사용내역에 관한 자료의 공개 등에 관한 피고인과 공소외 1의 견해를 질문한 것으로 보이는 점, ②위와 같은 질문에 대하여 피고인이 '투명하게 공개하겠다'는 표현을 사용한 것과는 달리 공소외 1은 처음에 '판공비에 손을 한 푼도 안 대겠다'는 표현을 사용하였으나, 뒤이어 "경상북도에도 지방자치단체장이 지난번에 약 10여 명 구속된 걸로 알고 있습니다.

... 뒷돈 챙기다가 ..."라는 표현을 사용한 점, ③ 피고인이 2번의 추가질문 기회를 통해 계속해서 '판공비는 기관장이 기관을 운영하기 위해 사용해야 하는 업무추진비로서 기관장의 의지에 따라 함부로 전용할 수도 없는 성질의 돈'이라

는 취지로 말하며 공소외 1의 '판공비'의 개념에 대한 오해가 있음을 거듭하여 지적하자 공소외 1은 비록 '판공비를 안 짜고 안 쓴다'는 표현을 사용하기는 하였으나 중국에는 " ... 그 문제는 제가 어떠한 개인적으로 쓰는 판공비를 제가 말씀드린거지, 시장실에서 또 부시장실에서 그 각 부서마다 쓰는 것이 아마 있을 겁니다.

거기에 대해서는 말한 것이 아닙니다.

"라고 답변한 점 등 위 토론회에서의 공소외 1의 발언을 전체적인 맥락에서 파악하여 보면, 공소외 1의 '판공비에 손을 한 톨도 안 대겠다'라는 표현은 그 취지가 자신은 '판공비'를 개인적인 용도로 집행하지 않겠다는 것이지, 정상적인 의미에서의 업무추진비를 사용하지 않겠다고 약속 내지 공약한 취지는 아니라고 할 것이므로, 결국 위 토론회로부터 4년 뒤에 있는 이 사건 토론회에서 피고인이 한 '①의 발언' 부분은 진실에 부합되지 않은 허위사실이라고 볼 수밖에 없다고 판단하였는바, 위와 같은 사실인정과 판단은 정당하고, 거기에 피고인의 주장과 같은 사실오인의 위법이 없다.

(나) '①의 발언' 부분의 허위성에 관한 인식이 있었는지 여부

원심은, 피고인이 4년 전에 있었던 YMCA 주최 제3회 문경시장 후보자 선거토론회 당시 공소외 1과 '판공비' 문제를 두고 2번의 추가질문까지 할 정도로 격론을 펼친 바로 상대 후보자였다는 점, 피고인의 제1회 검찰 피의자신문 시에 '공소외 1은 위 제3회 문경시장 후보자 선거토론회 당시 판공비의 개념을 잘 모르고 시장이 그냥 써도 되는 돈 정도로 알고 있는 시민들에게는 방송을 통하여 자신이 돈이 많아서 판공비를 쓰지 않고도 청렴하고 깨끗하게 시정을 이끌어간다는 식으로 알려지고 있는 상황이었고, 그로 인해 그 점이 당시 선거결과에 큰 영향을 미쳤다고 생각한다'는 취지로 진술할 정도로 피고인으로서 당시 상황이 그로부터 4년이 지나도록 쉽게 잊혀지지 않았던 것으로 보이는 점, 특히 피고인의 예산담당 선거참모인 공소외 2가 검찰 및 원심 법정에서 '공소외 1이 안 쓴다고 했으면 안 써야 할 것을 쓴 것이 잘못되었고 이는 도덕적으로 문제가 있다고 생각되어 이를 이 사건 토론회에서 지적하려고 한 것'이라는 취지로 진술한 것과 같이 상대 후보자의 도덕성을 지적하여 공직적격을 검증하려는 의도까지 있었다면, 할 수 있는 한 지난 선거토론회의 자료를 찾아보려고 노력을 하였어야 마땅함에도 불구하고, 4년 전 토론회에서 있었던 발언들에 관한 객관적인 자료를 구입하기 위한 상당한 노력을 기울이지 않았던 것으로 보이고, 기록상으로도 그러한 흔적을 찾아볼 수 없는 점 및 그 밖에 피고인의 학력, 경력, 사회적 지위, 공표 경위, 시점 등을 종합적으로 고려하여 보면, 위 2002년 토론회에서 공소외 1이 정상적인 의미의 판공비도 쓰지 않겠다는 취지의 발언을 한 것은 아니라는 것을 이 사건 토론회가 있기까지도 인식하고 있었다고 판단하였다.

그러나 원심의 위와 같은 판단은 다음과 같은 이유에서 받아들이기 어렵다.

즉, 2002년 토론회 당시 '판공비에는 손을 한 톨도 안 대겠다'는 취지의 공소외 1의 발언에 대해 피고인이 정상적인 업무추진을 하기 위하여는 판공비를 사용하지 않을 수 없다는 취지로 지적하였음에도 공소외 1이 "아예 예산을 짤 적에 판공비를 안 짜고 안 쓰도록 그래 하면 아마 되는 걸로 알고 있습니다.

"라는 강한 표현을 사용하며 재반박한 점, 위와 같은 공소외 1의 재반박에 대하여 피고인이 재차 업무추진을 위한 판공비의 필요성에 관하여 지적하자, 공소외 1이 중국에는 개인적으로는 판공비를 사용하지 않겠다는 취지의 말을 하기는 하였으나 공소외 1이 쓰지 않겠다는 판공비의 범위나 종류에 관하여는 다소 불명확한 표현을 사용하여, 피고인이 추가발언을 통하여 이를 지적하고자 하였으나 사회자의 제지로 공소외 1의 발언의 진의를 명확히 듣지 못한

채 판공비에 관련된 부분의 토론을 마치게 된 점, 공소외 1은 당시 선거에서 시장에게 지급되는 월급도 사용하지 않겠다는 것을 공약으로 내세웠던 점, 이 사건 토론회는 2002년 토론회가 있을 때로부터 4년이 경과한 시점에 개최된 것이라 피고인으로서 2002년 당시의 토론회에서 공소외 1이 한 발언의 자세한 내용까지 기억하기는 어려울 것으로 보이는 점 등에 비추어 보면, 피고인은 이 사건 토론회에서 위 발언을 할 당시에는 2002년 토론회에서의 공소외 1의 발언이 단순히 개인적인 용도로 판공비를 사용하지 않겠다는 취지 이상의 의미를 가지는 것으로 인식하고 있었을 가능성을 배제할 수 없고, 더구나 뒤에서 보는 바와 같이 이 사건 토론회에서 판공비 문제를 거론하게 된 것은, 공소외 1이 시장으로 재직하면서 판공비를 사용하였다는 것 자체를 문제 삼는다거나 판공비의 집행의 투명성에 관한 문제를 다루기 위한 것이 아니라, 예산의 효율적 운영과 관련하여 판공비 등과 같은 소모성 예산을 줄이고 그러한 예산으로 교육분야의 재정을 지원하는 정책의 필요성을 주장하기 위한 것이었던 점에 비추어 보면, 피고인이 이 사건 토론회에서 한 '①의 발언'은, 과거 공소외 1이 2002년 토론회에서 한 발언의 진의를 제대로 파악하지 못한 채 그 발언의 의미를 판공비를 개인적인 용도로 쓰지 않겠다는 이상의 의미로 받아들인 상태에서, 판공비 예산에 비하여 교육분야의 재정에 지원한 금액은 극히 미미하다는 사실을 지적하고 그러한 정책을 비판하기 위하여 과거 공소외 1의 발언을 언급한 것이지, 공소외 1이 2002년 토론회에서 한 발언의 진의를 충분히 인식하고 있음에도 마치 공소외 1이 어떠한 의미의 판공비도 사용하지 않겠다는 공약을 하였다는 내용의 허위사실을 내세운다는 인식 아래 한 것이라고 단정할 수 없다.

(2) 이 사건 '②의 발언' 부분에 대한 판단

(가) 원심의 판단

원심은, 문경시장으로서 개인이 사용할 수 있는 업무추진비는, 행정자치부 훈령에 의하여 명시적으로 시장에게 배정된 기관운영 업무추진비와 그 경비의 성격을 고려하지 않았을 때의 정원가산 업무추진비 및 문경시 전체의 시책추진 업무추진비 중 문경시청 홈페이지를 통하여 실질적으로 시장에게 배정된 시책추진 업무추진비로 공시하고 있는 시책추진 업무추진비 정도로 볼 수밖에 없고, 이에 따르면 공소외 1이 그 재임 기간인 2002. 7. 1.부터 2006. 6. 30.까지 문경시장으로서 사용한 업무추진비는 합계 315,916,000원에 불과하므로, '공소외 1이 문경시장으로서 판공비를 4년 동안 12억 원을 사용하였다'는 취지의 '②의 발언' 부분은 진실에 부합하지 않는 허위사실을 공표한 것이라고 판단하였다.

(나) 당심의 판단

원심의 위와 같은 판단은, 피고인이 이 사건 토론회에서 한 위 발언의 의미를 "문경시장으로서의 개인 공소외 1이 4년간 12억 원의 판공비를 사용하였다."

라는 뜻으로 해석하는 것을 전제로 하는 것이고, 이 사건 공소사실 역시 피고인이 그러한 뜻에서 이 사건 '②의 발언'을 한 것을 전제로 하는 것인데, 위와 같은 판단은 다음과 같은 이유로 수긍할 수 없다.

특정 장소에서 한 피고인의 발언이 허위사실임을 전제로 공소가 제기된 경우에는 그 발언의 단편적이고 세부적인 구절이나 단어에 구애될 것이 아니라 당해 절차에 있어서의 발언 전체를 일체로 파악하여 판단하여야 할 것이고, 발언의 의미가 그 자체로 불분명하거나 다의적으로 이해될 수 있는 경우에는 언어의 통상적인 의미와 용법, 문제된 진

술이 나오게 된 전후의 문맥, 발언의 취지와 의도, 발언이 행하여진 경위, 발언의 상대방과 그밖에 듣는 사람들의 예상되는 반응과 태도 등을 종합하여 당해 발언의 진정한 의미를 명확히 한 연후에, 사실의 진위 여부에 대한 판단에 나아가야 할 것임은 원심에서도 실시한 바와 같다.

그런데 피고인, 공소외 2의 경찰, 검찰 및 원심법정에서의 각 진술, 공소외 7, 8, 9, 4의 각 검찰 진술, 수사결과서(참고인 공소외 5 전화조사), 공소외 2 작성의 참고자료(수사기록 제888쪽, 이는 공소외 2가 이 사건 토론회 개최에 즈음하여 토론회를 대비하여 만든 자료이다), 연도별 업무추진비 계산 메모(수사기록 제911쪽, 이 사건 토론회 전에 문경시의 업무추진비 예산 규모를 파악하면서 작성된 것이다), 각 녹취록(수사기록 제103, 247쪽), 거리연설문(수사기록 제1,169쪽, 2006. 5. 26. 문경시 모전동 소재 대동아파트 입구에서의 거리연설문)의 각 기재를 종합하여 보면, ①피고인은 이 사건 토론회가 개최되기 전에 피고인의 예산담당 선거참모였던 공소외 2로부터 문경시의 부채관련 문제 등과 아울러 공소외 1이 4년 전 월급과 판공비를 쓰지 않겠다고 한 공약의 이행 문제, 업무추진비 예산의 규모 및 사용처에 관한 문제, 다른 지방자치단체에 비하여 턱없이 부족한 교육재정 지원 문제 등을 토론회에서 언급하는 문제를 보고받고, 이에 관하여 토의하는 과정에서 업무추진비 예산과 대비하여 교육재정 지원 문제를 거론하기로 결정한 사실, ②피고인은 이 사건 토론회에서의 자유토론시간에 공소외 1에게 “저, 이건 좀 4년 전의 얘기에서 출발이 됩니다.

이 4년 전에 우리 공소외 1후보께서 이 판공비를 전혀 안 쓰겠다 그러는데, 4년이 지난 지금 자료를 보니까 1년에 3억 씩 12억을 썼습니다.

그래서 이렇게 판공비를 많이 썼다는 문제 지적이 아니라, 그러면서 교육에 대한 것은 3천 8백만 원 밖에 안 썼는데, 그렇다면 판공비를 하루에 백만 원씩 썼다는 얘기입니다.

그렇다면 교육비 예산은 좀 더 ...”라고 질문을 하다가 30초의 질문시간이 경과하여 사회자가 피고인의 질문을 중간에서 차단하고 공소외 1에게 답변을 요청하는 바람에 그 질문을 마무리하지 못한 채 마치게 되었고, 이에 대하여 공소외 1은 “예, 지금 어디서 근거를 두셨는지 모르지만, 아마 그런 어디서 누구한테 받은 자료인 줄은 모르지만, 잘못된 자료입니다.

오늘, 이 시간 이후에 내일 아침에 문경시청에 가서 한 번 그 자료를 다시 받아 보세요. 그것은 아무런 근거가 없고, 허위 자료이기 때문에 제가 대답할 가치조차 없습니다.

하루에 백만 원 제가 이 판공비를 썼다는 것은 그건 아마 우리 문경시청 전 직원이 아마 다 웃을 겁니다.

그러니까 그런 근거 없는 자료를 가지고 말씀하시면 안됩니다.

... (중략) ... 저는 이 공익과 사를 엄연히 구분하고 판공비를 다 우리 직원들이 사업할 수 있는 데로 다 나눠서 우리 직원들이 시사업에 차질 없이 할 수 있도록 지원했습니다.

제가 쓴 돈은 아마 거기 있을 겁니다.

... (후략)”라며 강하게 항의하며 반발하자, 피고인은 보충질문을 하면서 “정말 우리 현직 시장을 거치신 분이 정말 저는 이해가 안 됩니다.

판공비가 뭐니까? 업무추진비입니다.

4년 전에도 제가 말씀드리니까, 업무추진비 한 푼도 안 쓰시겠다고 말씀하셨습니다.

그런데 제가 3억, 연간 3억이고, 4년간에 12억이라는 것은 문경시 정보요구자료에서, 문경시에서 저한테 제출한 자료입니다.

그 점을 굳이 부인한다고 하면 제가 무슨 말씀을 드리겠습니까?”라고 반박하고, 다시 공소외 1은 ‘그 자료가 잘못되었고 자신은 당연히 써야 될 업무추진비만 사용하였다’는 취지로 답변한 사실, ③피고인은 이 사건 토론회 개최 후인 2006. 5. 26. 문경시 모전동 소재 대동아파트 입구에서의 거리연설에서 “제가 시장이 되면 예산을 알뜰살뜰, 짜임새 있게 쓰겠습니다.

불필요한 예산은 과감하게 줄이겠습니다.

... (중략) ... 지난해 교육비로 우리 문경시에서 지원한 것은 고작 3,800만 원에 불과합니다.

... (중략) ... 우리 문경시의 자료를 보니까 공소외 1시장 재임 지난 4년간 문경시의 판공비 예산이 12억 가까이 됩니다. 판공비가 4년간 12억이라고 하면은 1년에 3억이 되지 않습니까, 이것은 거의 하루에 100만 원 가까이 되는 돈입니다.

제가 시장이 되면 불요불급한 행사는 과감하게 줄이겠습니다.

판공비 예산을 삭감하여 교육비 예산을 대폭 늘리겠습니다.

교육 관련 조례도 추가적으로 새로이 마련하겠습니다.

... (후략)”라는 내용의 발언을 하고, 2006. 5. 29. 선거유세에서도 “... 판공비는, 판공비가 1년에 3억씩입니다. 4년에 12억입니다.

1년에 3억이면 한달을 25일로 잡으면 얼마나 될 거 같습니까? ... 판공비 또 써야 되죠, 다른 데도 씁니다.

그러나 교육비 예산 열배 늘어봐야 3억 ... 밖에 안됩니다.

...(후략)”라는 발언을 한 사실, ④한편, 피고인과 공소외 2는 이 사건 토론회 전에 그 준비를 하면서 문경시 공무원인 공소외 4, 7, 8, 9, 5(그 중 공소외 4는 문경시 예산담당공무원이다)에게 시장의 업무추진비 예산의 규모가 3억 원 정도 되는지를 물어보았는데 당시 그 구체적인 자료나 근거를 제시하면서 묻거나 위 공무원들에게 구체적인 근거나 자료를 요구하였던 것은 아닌 사실 등을 인정할 수 있는바, 이와 같이 당초 별개의 문제로 검토되었던 업무추진비 문제와 교육재정지원 문제가 토론회 준비과정을 거치면서 교육재정지원 문제를 업무추진비 문제와 결부시켜 제기하기로 결정하고, 실제 이 사건 토론회에서도 업무추진비와 교육재정지원 문제를 함께 거론한 점, 이 사건 토론회 이후의 다른 선거유세에서도 다소 표현의 차이는 있으나 문경시의 예산운영문제와 관련하여 업무추진비 예산과 교육재정지원비를 대비하여 발언하면서 예산의 효율적인 운영에 관한 자신의 의견을 피력하였던 점 등을 종합하여 보면, 피고인이 이 사건 토론회에서 이 사건 ‘②의 발언’을 한 의도는, 업무추진비로 사용된 예산의 규모와 교육재정 지원에 사용된 예산의 규모를 서로 대비함으로써 과거 토론회에서 판공비를 쓰지 않겠다는 말까지 한 적이 있는 상대 후보 공소외 1이 시장으로 재직하면서 판공비 등과 같은 소모성 예산에 비하여 극히 미미한 금액을 교육재정에 지원하였다는 사실을 지적하면서 교육재정지원에 관한 정책 등 비효율적 예산운영을 비판하고, 나아가 업무추진비와 같은 소모성 또는 낭비성 예산을 줄여 교육재정에 지원하는 정책을 펴겠다는 자신의 의견을 제시하기 위한 것이었으나 방송토론회에서의 시간상의 제약으로 인하여 그 발언의 전체적인 의도를 제대로 전달하지 못하게 된 것으로 보일 뿐이고, 그것이 일반인의 판공비에 대한 부정적인 시각을 이용하여 공소외 1이 판공비를 쓰지 않겠다는 공약을 내세우고도 이를 어기고 시장으로서의 공소외 1 개인이 판공비를 4년간 12억 원을 직접 사용하였다거나 그러한 판공비를 부정하게 사용하였다는 것을 내세우려고 했던 것으로는 보이지 아니한다(이는 피고인과 공소외 2가 문경시 공무원인 공소외 4 등에게 업무추진비 예산의 세부적 내용이나 그 집행주체와 집행실태에 관하여 상세하게 묻지 아니하고 전체적인 예산규모만을 확인한 것에 그친 점을 보더라도, 피고인은 시장인 공소외 1이 업무추진비를 정당한 곳에 사용하였는지 여부 등 그 집행의 투명성을 문제 삼으려고 하였던 것은 아니라고 판단된다).

이러한 피고인의 이 사건 토론회에서의 발언 의도와 토론과정에서의 상호 공방의 태도, 그 표현의 객관적 내용을 종합하면, 1년간 3억 원씩 4년간 12억 원을 사용하였다는 발언의 전체적인 취지는, 공소외 1의 시장 재임 기간 동안 문경시 예산 중 업무추진비로 집행된 예산이 12억 원에 달한다는 점을 부각시켜 문경시 예산편성의 적정성을 문제삼은 것으로 보아야 하고, 선거인의 입장에서 위 발언의 취지를 같은 맥락에서 이해하는 것이 가능하였을 것으로 보여지므로, 피고인의 위와 같은 발언이 허위 사실을 공표한 것이라거나 허위라는 점을 인식하고 한 것이라고 단정할 수 없다.

나아가 위 각 증거에 의하면, 피고인은 업무추진비의 규모나 집행내역을 파악함에 있어 부정확한 자료에 의존함으로써 그 정확한 내역을 밝히지 못한 채 기관운영 업무추진비, 정원가산 업무추진비, 시책추진 업무추진비의 예산의 합계액(2005년도 예산의 경우에는 기관운영 업무추진비 5,300만 원, 정원가산 업무추진비 2,000만 원, 시책추진 업무추진비 2억 5,000만 원 합계 3억 2,300만 원이다)을 개략적으로 계산하여 4년간 기관운영, 정원가산, 시책추진 업무추진비 등 12억 원의 판공비가 집행되었다고 발언하였고, 이는 공소외 10에 대한 검찰 진술조서(수사기록 제549쪽)의 진술기재와 업무추진비집행현황(수사기록 제116쪽), 수사보고(참고인 공소외 10 제출자료)에 첨부된 시장 정원가산업무추진비 현황(수사기록 제652쪽), 수사보고(참고인 공소외 10 제출)에 첨부된 업무추진비 현황(수사기록 제774쪽)의 각 기재에 의하여 인정되는 실제 예산집행 결과, 즉 공소외 1이 시장으로 재임하는 동안 집행된 시장의 기관운영 업무추진비 165,121,000원, 시장의 정원가산 업무추진비 60,207,000원, 문경시의 시책추진 업무추진비 701,268,000원의 합계 926,596,000원과 다소 차이가 있기는 하나, 이러한 차이는 언제든지 반론을 통하여 시정할 수 있는 기회가 부여된 방송토론회의 특성과 중요한 부분이 객관적 사실과 합치하는 경우 세부에서 진실과 약간 차이가 나거나 다소 과장된 표현을 한 것이 있다 하더라도 그 내용 전부를 허위사실로 볼 수는 없는 법리에 비추어, 허위사실을 공표한 것에 해당한다고 평가할 수 없다.

다.

소결

그렇다면, 피고인의 이 사건 발언 중 '①의 발언'은 그 발언의 내용이 허위라는 사실에 관한 인식이 있었다고 단정할 수 없고, '②의 발언'은 그 내용이 허위사실이라거나 피고인이 허위라는 점을 인식하고 한 것으로 단정할 수 없다 할 것인데, 원심은 이와 달리 피고인의 이 사건 발언이 모두 허위 사실이고 피고인은 허위사실에 관한 인식도 있었다고 판단하였으니, 원심판결 중 피고인에 대한 허위사실공표로 인한 공직선거법위반 부분에는 사실을 오인하여 판결에 영향을 미친 위법이 있고, 이와 형법 제37조 전단의 경합범 관계에 있는 사전선거운동에 의한 공직선거법위반 부분도 함께 파기되어야 할 것이다.

4. 결론

따라서 피고인의 항소는 이유 있으므로, 피고인과 검사의 양형부당의 주장에 관하여 더 나아가 살피지 아니하고, 형사소송법 제364조 제6항에 의하여 원심판결 중 피고인에 대한 부분을 파기하고 변론을 거쳐 다시 다음과 같이 판결한다.

【이유】

】1. 피고인의 항소이유의 요지

가. 사실오인 등의 점(허위사실공표로 인한 공직선거법위반의 점에 대하여)

(1) 2002. 6. 5. YMCA가 주최한 제3회 문경시장선거 후보자 초청토론회(이하 '2002년 토론회'라고 한다)에서 공소외 1은 '나는 판공비를 쓰지 않겠다'는 취지의 말을 거듭하여 한 사실이 있을 뿐 판공비를 쓰되 개인적인 용도로는 사용하지 않겠다는 말을 한 바는 없으므로, 피고인이 2006. 5. 25. 23:00경 안동 MBC에서 개최된 제4회 문경시장선거 후보자 방송토론회(이하 '이 사건 토론회'라고 한다)에서 "4년 전에 우리 공소외 1후보께서 이 판공비를 전혀 안 쓰겠다 그러는데"라고 한 부분(이하 '①의 발언'이라 한다)은 허위사실을 공표한 것이 아니고, 가사 그 발언의 내용이 객관적으로는 허위사실에 해당한다 하더라도 2002년 토론회에서 공소외 1이 수차례 '판공비를 쓰지 않겠다'는 취지의 발언을 하였고, 피고인은 이에 대해 시장이 업무를 수행하면서 판공비를 전혀 사용하지 않을 수는 없으므로 공소외 1의 위와 같은 발언은 잘못된 것이라는 것을 거듭 지적하면서 그 발언의 취소를 구하기 위하여 당시 사회자에게 추가발언의 기회까지 요청하였으나 그것이 무산된 채 토론회를 마쳤기 때문에, 피고인으로서는 당시 공소외 1의 발언을 개인적인 용도로 판공비를 사용하지 않겠다는 취지로 받아들인 것이 아니라 시장이 되면 판공비를 전혀 쓰지 않겠다는 뜻으로 받아들였던 것이어서 이 사건 토론회에서 자신의 발언이 허위사실에 해당한다는 것에 대한 인식이 없었다.

(2) 또, 문경시의 업무추진비 중 문경시장의 기관운영 업무추진비는 2005년도 예산을 기준으로 하면 연간 5,300만 원, 정원가산 업무추진비는 연간 2,000만 원, 시책추진 업무추진비는 연간 2억 5천만 원으로 편성되었고, 그 중 시책추진 업무추진비는 연간 상한액(연간 2억 5천만 원)의 범위 내에서 시장이 그 재량에 의하여 각 시책별로 예산을 배정하고, 배정하였던 예산도 필요시에는 시의회의 승인을 얻어 다른 시책의 업무추진비로 변경하거나 다른 예산항목에 지원하는 것이 가능하며, 그 집행에 있어서도 시장의 승인을 얻거나 사후에 보고하는 등 위 시책추진 업무추진비의 예산 편성에서부터 그 집행 및 결산에 이르기까지 시장이 전반적으로 관여하므로 시장에게 배정된 시책추진 업무추진비 외에 부서별로 배정된 시책추진 업무추진비까지 시장의 판공비에 포함하는 것이 타당하고, 따라서 피고인이 시책추진 업무추진비 전체를 문경시장의 판공비로 파악하여 이 사건 토론회에서 "4년이 지난 지금 자료를 보니까, 1년에 3억씩 12억을 썼습니다.

... (중략) ... 그렇다면 판공비를 하루에 100만 원씩 썼다는 얘기입니다.

"라고 말한 부분(이하 '②의 발언'이라 한다)은 허위사실을 공표한 것에 해당하지 아니하고, 시장에게 배정된 시책추진 업무추진비와 부서별로 배정된 시책추진 업무추진비를 분리하여 보더라도, 부서별 시책추진 업무추진비 중 소위 '시장 몫'에 해당하는 금액을 형식적으로는 부서별로 증액 배정해 두고 실제로는 그 부분을 시장이 집행하는 방법으로 시장은 전체 시책추진 업무추진비 중 연간 1억 2,700만 원을 집행하였으므로, 결국 공소외 1은 시장으로서 업무추진비를 연간 2억 원씩, 4년간 약 8억 원을 사용한 것인데, 이와 같이 시장이 업무추진비로 사용한 금액이 피고인이 이 사건 토론회에서 시장이 사용하였다고 한 판공비 금액과 다소 차이가 난다 하더라도 이는 약간의 과장에 불과하여 피고인의 발언을 허위사실을 공표한 것이라고 할 수 없으며, 가사 법률적으로는 시책추진 업무추진비가 지방자치단체인 시의 업무추진비일 뿐 지방자치단체장인 시장의 업무추진비로 평가할 수 없어 위와 같은 발언이 객

관적으로는 허위사실에 해당한다고 하더라도, 피고인은 이 사건 토론회 전에 선거참모인 공소외 2로부터 공소외 1이 시장에 재임하면서 매년 3억 원 이상씩 4년간 12억 원 이상의 판공비를 집행하였는데 교육비에 지원한 금액은 연간 3,800만 원에 불과하다는 말을 듣고, 문경시 시의원 공소외 3으로부터 입수한 문경시의 매년도 예산서 및 결산서의 내용과 문경시 공무원으로 근무한 공소외 4, 5 등을 통하여 판공비의 규모를 확인한 후, 이 사건 토론회에서 시장 판공비를 줄여 그 금액만큼 교육비로 지원하는 문제를 제기하기로 하면서 시의 시책업무 추진비를 시정의 최고책임자인 시장의 시책업무 추진비로 판단하고 이 사건 토론회에서 위와 같은 발언을 한 것이므로, 피고인이 이 사건 토론회에서 위와 같은 발언을 할 당시에는 그 사실이 허위라는 점에 관한 인식이 없었다.

- (3) 피고인의 이 사건 발언은, 피고인이 일방적으로 자신의 주장을 전달하는 것이 아니라 각 후보자의 발언을 요청하고 중재하는 사회자의 주재 하에 진행되고 상대방의 반론이 허용되는 방송토론회에서의 발언으로서 업무추진비 등 예산의 적정하고 효율적 운영에 관한 정책토론의 과정에서 나온 것이므로, 피고인이 이 사건 발언을 함에 있어 상대방 후보를 낙선시키기 위한 목적이 있었다고 단정할 수 없고, 가사 피고인의 발언에 일부 허위의 사실이 포함되어 있다 하더라도 선거과정에서의 표현의 자유를 보장함으로써 선거인으로 하여금 후보자의 적격성을 선별할 기회를 제공 하자는 공직선거법의 합동토론회 제도의 취지와 이 사건 발언의 취지 및 내용에 비추어 보면, 위법성이 있다고 할 수 없다.

나. 양형부당의 점

피고인에 대한 이 사건 공소사실이 모두 유죄가 인정된다 하더라도 이 사건 사전선거운동은 선거일로부터 7개월 전의 일이고 이 사건 토론회에서의 발언이 전혀 근거 없는 것이 아닌 점 등에 비추어 보면, 원심이 선고한 형은 너무 무거워 부당하다.

2. 검사의 항소이유의 요지

피고인의 이 사건 토론회에서의 발언은 상대 후보인 공소외 1의 청렴한 이미지에 타격을 주어 상대방을 낙선시킬 목적으로 의도적으로 근거 없는 허위 사실을 주장한 것이고, 특히 그 파급효과가 큰 TV토론회에서 그와 같은 발언이 있었던 점, 피고인의 근거 없는 흑색선전으로 인하여 문경시에 심각한 분열과 대립의 양상이 초래된 점, 피고인은 이 사건 이전에도 사전선거운동을 한 사실로 벌금 80만 원의 형을 받고 확정된 사실이 있는 점 등에 비추어 보면, 원심이 피고인에게 선고한 형은 너무 가벼워 부당하다.

3. 피고인의 사실오인 등 주장에 관한 판단

가. 허위사실공표로 인한 공직선거법위반의 점에 관한 공소사실의 요지

당선되지 못하게 할 목적으로 연설·방송·신문·통신·잡지·벽보·선전문서 기타의 방법으로 후보자에게 불리하도록 후보자에 관하여 허위의 사실을 공표하여서는 아니됨에도 불구하고,

사실은 제3회 문경시장선거 당시 피고인과 공소외 1이 참여한 가운데 실시된 YMCA 주최 후보자초청 토론회에서 지정 토론자인 공소외 6이 공통질문으로 '깨끗한 지방자치와 효율적 자치행정을 실현하기 위하여는 판공비의 공개라든가 각종 회의록의 공개 및 작성, 그리고 선심성 예산을 줄이는 등 행정개혁이 필요하다'는 전제 하에 정보공개와 행정개혁에 관한 견해를 질문하자,

피고인은 "저는 제가 시장이 되면 이 판공비, 시장 판공비 문제는 쓴 내역 이런 것을 투명하게 공개하겠습니다.
"라고 답변한 반면, 공소외 1은 '판공비'를 업무와 관계없이 기관장이 임의로 사용하기 위하여 따로 편성해둔 돈으로 이해하여 "저 같은 경우에는 판공비를 백 프로 공개하고 어떠한 항목이든 간에 백 프로 공개해서 저는 그 판공비에 손을 한 톨도 안대겠습니다.

이 판공비는 우리 시 직원 어려운 가족에게, 시 재정에 보태 쓰도록 그래 하겠습니다.

"라고 답변하였고,

이에 피고인은 공소외 1이 판공비를 소위 '기밀비' 정도로 잘못 이해하고 있다고 생각하여 '판공비는 민간기업의 경우와 달리 안 쓴다고 하여 다른 곳에 쓸 수 있는 것이 아니라 불용 처분되기 때문에 판공비로 시 직원을 돕거나 시 재정에 보태 쓴다는 것은 말이 안 된다'는 취지로 반박하였고, 공소외 1은 "그 판공비를 안 쓴다는 것은 제가 안 쓴다는 겁니다.

제가 안 쓰고, 아예 예산을 짤 적에 판공비를 안 짜고 안 쓰도록 그래 하면 아마 되는 걸로 알고 있습니다.

"라며 '판공비'를 개인적으로 쓰지 않겠다는 취지로 답변하였으며,

피고인이 다시 한번 '시장이 판공비를 쓴다고 하여 개인적으로 사용하는 게 아니다'는 취지로 반박하자, 공소외 1이 최종적으로 "그 문제는 제가 개인적으로 쓰지 않는다는 것을 분명히 말했습니다.

저 개인은 판공비를 쓰지 않겠다.

그러나 아마 시장이 있으면 시장실에서 공용으로 쓰는 것은 아마 있을 겁니다.

그런데 그 문제는 제가 어떠한 개인적으로 쓰는 판공비를 제가 말씀드린 거지, 시장실에서 또 부시장실에서 그 각 부서마다 쓰는 것이 아마 있을 겁니다.

거기에 대해서는 말한 것이 아닙니다.

"라고 답변하여,

결국 공소외 1은 '판공비'를 개인적으로 사용하는 등 음성적으로 집행하지 않겠다는 취지로 답변하였을 뿐 정상적인 의미에서의 업무추진비를 사용하지 않겠다고 공약한 사실이 없고, 피고인도 대구지방환경청장 등 자신의 공직 근무 경험을 토대로 공소외 1의 판공비 개념 이해에 문제가 있다는 취지로 위와 같이 토론을 하였으므로, 공소외 1의 발언 취지가 '판공비'를 음성적으로 집행하지 않겠다는 것에 불과함을 잘 알고 있었음에도 불구하고,

위와 같은 토론의 결과, 정상적인 의미에서의 업무추진비 개념에 대해서는 잘 모르고 소위 '판공비'에 대해서는 막연히 부정적인 돈으로 이해하고 있는 일반 시민들에게, 단순히 '판공비 사용내역을 공개하겠다'고 답변한 피고인보다는 '안 쓰겠다'는 표현을 사용한 공소외 1이 더욱 청렴한 후보자로 알려져 당시 선거의 당락에 큰 영향을 미쳤다고 판단하고,

안동MBC 주최의 제4회 문경시장선거 후보자초청 토론회에서 전임시장으로서 위 선거에 입후보한 공소외 1과 다시 토론하게 된 것을 기회로, 일반 시민들이 정상적인 의미에서의 업무추진비의 편성 및 집행 과정에 대해서는 잘 모르고 소위 '판공비'에 대해서는 막연히 부정적인 돈으로만 이해하고 있는 점 및 공소외 1이 4년 전의 토론회에서 '안 쓰겠다'는 표현을 사용한 점을 빌미로, '공소외 1은 4년 전에 판공비를 안 쓴다고 공약하고도 시장으로 재임하는 동안 시장 개인의 업무추진비를 4년간 12억 원이나 사용하여 낭비하였다'는 취지의 질문을 하여 공소외 1의 청렴성 문제를 부각시키기로 마음먹고,

사실은 공소외 1의 문경시장 재임 기간인 2002. 7. 1.부터 2006. 6. 30.까지 공소외 1이 문경시장으로서 사용한 업무추진비는 기관운영 업무추진비 1억 65,121,000원, 정원가산 업무추진비 60,207,000원, 시책추진 업무추진비 90,588,000원 등 합계 3억 15,916,000원에 불과하고, 문경시 전체에서 같은 기간 동안에 집행된 시책추진 업무추진비 합계 7억 1,268,000원 중 위와 같이 공소외 1이 사용한 90,588,000원을 제외한 나머지 각 부서별 시책추진 업무추진비 6억 10,680,000원은 각 부서별로 소관 시책 추진을 위하여 편성된 업무추진비로서 문경시 재무회계규칙에 따라 각 부서장이 소관 시책 추진과 관련하여 별도의 법인카드 등을 이용하여 이를 사용하였고, 공소외 1은 시장으로서의 예산편성권한에 기초하여 동액 상당을 각 부서별로 배정하였을 뿐 이를 사용한 사실이 없으며,

행정자치부 훈령인 '지방자치단체 세입·세출예산 편성지침'과 문경시 예산서 및 결산서, 문경시청 인터넷 홈페이지 게시물 중 시장 업무추진비 정보공개내용 등 공식자료에도 시책추진 업무추진비는 지방자치단체의 장이 아닌 지방자치단체 자체에 편성되는 예산인 점과 시책추진 업무추진비가 각 부서별로 나누어 편성·집행된다는 점 및 시장의 업무추진비는 연간 약 1억 원 상당에 불과하다는 점이 명시되어 있고, 특히 피고인은 문경시 예산서 및 결산서의 내용을 직접 열람하였으므로 시장의 업무추진비와 각 부서별 업무추진비가 위와 같이 별도로 편성되어 집행된 사실을 잘 알고 있었음에도 불구하고,

각 부서별 시책추진 업무추진비의 사용실태 및 위 공식자료의 진위 여부에 대하여 문경시청에 정보요구를 하여 자료를 제출받는 등 객관적 자료를 확인함이 없이 막연히 위 각 부서별 시책추진 업무추진비도 '시장이 사용하는 시장의 판공비'라고 전제하고, 제4회 문경시장 선거에 입후보한 공소외 1을 당선되지 못하게 할 목적으로,

2006. 5. 25. 23:00경 안동시 태화동 709-1 소재 안동MBC에서 개최된 제4회 문경시장 선거 후보자 방송토론회에서, 후보자 공약 소개 및 공약에 대한 토론, 공통질문 및 토론, 개별질문 및 토론 등 사전에 약속된 주제에 대한 토론을 마친 다음 마지막 자유토론 순서에서 주어진 질문시간을 이용하여,

"저, 이걸 좀 4년 전의 얘기에서 출발이 됩니다.

4년 전에 우리 공소외 1후보께서 판공비를 전혀 안 쓰겠다 그러는데, 4년이 지난 지금 자료를 보니까, 1년에 3억씩 12억을 썼습니다.

"라고 말한 다음, "그래서 이렇게 판공비를 많이 썼다는 문제 지적이 아니라,"라고 말하여 표면적으로는 '판공비'를 많이 사용하였다는 문제 지적이 아니라고 하면서도, 마침 질문에 주어진 제한시간이 10초 밖에 남지 않았음을 알리는 벨이 울리자, "그러면서 교육에 대한 것은 1년에 3,800만 원밖에 안 썼는데"라고 말하여 형식적으로 교육 관련 예산지원의 부족을 지적하려는 듯한 태도를 보이다가 다시 "그렇다면 판공비를 하루에 100만 원씩 썼다는 얘기입니다.

"라며, 공소외 1이 하루에 100만 원에 해당할 정도로 '판공비'를 많이 썼다는 취지를 재차 강조하여 공소외 1이 4년 전에 정상적인 의미에서의 업무추진비를 전혀 사용하지 않겠다고 공약하고도 이를 어기고 시장으로서 공소외 1 개인이 '판공비'를 4년 동안 12억 원이나 사용하였다는 취지로 질문하고,

위와 같이 많은 액수의 '판공비'를 낭비하였다는 취지의 예상치 못한 질문을 받은 공소외 1이 당황하여 "지금 어디서 근거를 두셨는지 모르지만, 아마 그런 어디서 누구한테 받은 자료인 줄은 모르지만 잘못된 자료입니다.

... (중략) ... 하루에 100만 원, 제가 이 판공비를 썼다는 것은 그건 아마 우리 문경시청 전 직원이 다 웃을 겁니다.

... (중략) ... 저는 이 공익과 사를 엄연히 구분하고 판공비를 다 우리 직원들이 사업할 수 있는 데로 다 나눠서 우리 직원들이 시사업에 차질 없이 할 수 있도록 지원했습니다.

제가 쓴 돈은 아마 거기 있을 겁니다.

... (후략)"라며 자신이 '판공비'를 하루에 100만 원씩이나 사용한 사실이 없을 뿐만 아니라 이를 개인적으로 사용한 사실도 없으며, 피고인이 근거로 삼은 자료는 잘못된 자료라는 취지로 중언부언하며 답변하자, 피고인이 문경시에 요구하여 제출받은 자료는 위와 같이 전혀 없음에도 불구하고 재차 "정말 우리 현직 시장을 거치신 분이 정말 저는 이해가 안 됩니다.

판공비가 뭘니까? 업무추진비입니다.

4년 전에도 제가 말씀드리니까 업무추진비 한 푼도 안 쓰시겠다고 말씀하셨습니다.

그런데 제가 3억, 연간 3억이고, 4년간에 12억이라는 것은 문경시 정보요구 자료에서, 문경시에서 저한테 제출한 자료입니다.

그 점을 굳이 부인한다고 그러면 제가 무슨 말씀을 드리겠습니까?"라며 마치 공소외 1 개인이 4년 동안 12억 원의 '판공비'를 사용하였다는 피고인의 주장이 문경시에서 공식적으로 제공한 자료에 의하여 뒷받침되고 있는 것처럼 말하여 앞서 질문한 내용을 재강조하면서 공소외 1의 근거 없는 질문이라는 답변을 반박함으로써, 소위 '판공비'에 대하여 막연히 부정적인 인식을 가지고 있는 일반 시민들에게 방송을 통하여 공소외 1이 4년 전에 정상적인 의미에서의 업무추진비를 전혀 사용하지 않겠다고 공약하고도 이를 어기고 시장으로서 공소외 1 개인이 업무추진비를 4년 동안 12억 원이나 사용하였다는 취지의 허위사실을 공표하였다.

나. 당심의 판단

(1) 이 사건 '①의 발언' 부분에 대한 판단

(가) '①의 발언' 부분의 허위성 여부

원심은, 2002년 토론회 당시의 토론내용에 관한 녹취록(수사기록 제304쪽)의 기재에 의하여 인정되는 다음과 같은 사실 즉, ①"깨끗한 지방자치와 효율적 자치행정을 실현하기 위한 여론은 판공비의 공개라든가 각종 회의록의 공개 및 작성, 그리고 선심성 예산을 줄이는 등 행정개혁이 필요하다고 생각합니다.

이러한 시행정의 정보공개와 행정개혁에 대한 후보자님의 견해를 듣고 싶습니다.

"라는 지정토론자 공소외 6의 질문 내용에 비추어 보면, 이는 일반인들이 판공비를 단체 기관장들이 개인적인 용도로 음성적으로 사용하는 것이거나 낭비성 예산으로 인식하고 있다는 전제에서 이에 대한 판공비의 사용내역에 관한 자료의 공개 등에 관한 피고인과 공소외 1의 견해를 질문한 것으로 보이는 점, ②위와 같은 질문에 대하여 피고인이 '투명하게 공개하겠다'는 표현을 사용한 것과는 달리 공소외 1은 처음에 '판공비에 손을 한 푼도 안 대겠다'는 표현을 사용하였으나, 뒤이어 "경상북도에도 지방자치단체장이 지난번에 약 10여 명 구속된 걸로 알고 있습니다.

... 뒷돈 챙기다가 ..."라는 표현을 사용한 점, ③ 피고인이 2번의 추가질문 기회를 통해 계속해서 '판공비는 기관장이 기관을 운영하기 위해 사용해야 하는 업무추진비로서 기관장의 의지에 따라 함부로 전용할 수도 없는 성질의 돈'이라는 취지로 말하며 공소외 1의 '판공비'의 개념에 대한 오해가 있음을 거듭하여 지적하자 공소외 1은 비록 '판공비를 안 짜고 안 쓴다'는 표현을 사용하기는 하였으나 종국에는 " ... 그 문제는 제가 어떠한 개인적으로 쓰는 판공비를 제가 말씀드린거지, 시장실에서 또 부시장실에서 그 각 부서마다 쓰는 것이 아마 있을 겁니다.

거기에 대해서는 말한 것이 아닙니다.

"라고 답변한 점 등 위 토론회에서의 공소외 1의 발언을 전체적인 맥락에서 파악하여 보면, 공소외 1의 '판공비에 손을 한 톨도 안 대겠다'라는 표현은 그 취지가 자신은 '판공비'를 개인적인 용도로 집행하지 않겠다는 것이지, 정상적인 의미에서의 업무추진비를 사용하지 않겠다고 약속 내지 공약한 취지는 아니라고 할 것이므로, 결국 위 토론회로부터 4년 뒤에 있는 이 사건 토론회에서 피고인이 한 '①의 발언' 부분은 진실에 부합되지 않은 허위사실이라고 볼 수 밖에 없다고 판단하였는바, 위와 같은 사실인정과 판단은 정당하고, 거기에 피고인의 주장과 같은 사실오인의 위법이 없다.

(나) '①의 발언' 부분의 허위성에 관한 인식이 있었는지 여부

원심은, 피고인이 4년 전에 있었던 YMCA 주최 제3회 문경시장 후보자 선거토론회 당시 공소외 1과 '판공비' 문제를 두고 2번의 추가질문까지 할 정도로 격론을 펼친 바로 상대 후보자였다는 점, 피고인의 제1회 검찰 피의자신문 시에 '공소외 1은 위 제3회 문경시장 후보자 선거토론회 당시 판공비의 개념을 잘 모르고 시장이 그냥 써도 되는 돈 정도로 알고 있는 시민들에게는 방송을 통하여 자신이 돈이 많아서 판공비를 쓰지 않고도 청렴하고 깨끗하게 시정을 이끌어간다는 식으로 알려지고 있는 상황이었고, 그로 인해 그 점이 당시 선거결과에 큰 영향을 미쳤다고 생각한다'는 취지로 진술할 정도로 피고인으로서 당시 상황이 그로부터 4년이 지나도록 쉽게 잊혀지지 않았던 것으로 보이는 점, 특히 피고인의 예산담당 선거참모인 공소외 2가 검찰 및 원심 법정에서 '공소외 1이 안 쓴다고 했으면 안 써야 할 것을 쓴 것이 잘못되었고 이는 도덕적으로 문제가 있다고 생각되어 이를 이 사건 토론회에서 지적하려고 한 것'이라는 취지로 진술한 것과 같이 상대 후보자의 도덕성을 지적하여 공직적격을 검증하려는 의도까지 있었다면, 할 수 있는 한 지난 선거토론회의 자료를 찾아보려고 노력을 하였어야 마땅함에도 불구하고, 4년 전 토론회에서 있었던 발언들에 관한 객관적인 자료를 구입하기 위한 상당한 노력을 기울이지 않았던 것으로 보이고, 기록상으로도 그러한 흔적을 찾아볼 수 없는 점 및 그 밖에 피고인의 학력, 경력, 사회적 지위, 공표 경위, 시점 등을 종합적으로 고려하여 보면, 위 2002년 토론회에서 공소외 1이 정상적인 의미의 판공비도 쓰지 않겠다는 취지의 발언을 한 것은 아니라는 것을 이 사건 토론회가 있기까지도 인식하고 있었다고 판단하였다.

그러나 원심의 위와 같은 판단은 다음과 같은 이유에서 받아들이기 어렵다.

즉, 2002년 토론회 당시 '판공비에는 손을 한 톨도 안 대겠다'는 취지의 공소외 1의 발언에 대해 피고인이 정상적인 업무추진을 하기 위하여는 판공비를 사용하지 않을 수 없다는 취지로 지적하였음에도 공소외 1이 "아예 예산을 절약에 판공비를 안 짜고 안 쓰도록 그래 하면 아마 되는 걸로 알고 있습니다.

"라는 강한 표현을 사용하며 재반박한 점, 위와 같은 공소외 1의 재반박에 대하여 피고인이 재차 업무추진을 위한 판공비의 필요성에 관하여 지적하자, 공소외 1이 중국에는 개인적으로는 판공비를 사용하지 않겠다는 취지의 말을 하기는 하였으나 공소외 1이 쓰지 않겠다는 판공비의 범위나 종류에 관하여는 다소 불명확한 표현을 사용하여, 피고인이 추가발언을 통하여 이를 지적하고자 하였으나 사회자의 제지로 공소외 1의 발언의 진의를 명확히 듣지 못한 채 판공비에 관련된 부분의 토론을 마치게 된 점, 공소외 1은 당시 선거에서 시장에게 지급되는 월급도 사용하지 않겠다는 것을 공약으로 내세웠던 점, 이 사건 토론회는 2002년 토론회가 있을 때로부터 4년이 경과한 시점에 개최된 것이라 피고인으로서 2002년 당시의 토론회에서 공소외 1이 한 발언의 자세한 내용까지 기억하기는 어려울 것으로 보이는 점 등에 비추어 보면, 피고인은 이 사건 토론회에서 위 발언을 할 당시에는 2002년 토론회에서의 공

소외 1의 발언이 단순히 개인적인 용도로 판공비를 사용하지 않겠다는 취지 이상의 의미를 가지는 것으로 인식하고 있었을 가능성을 배제할 수 없고, 더구나 뒤에서 보는 바와 같이 이 사건 토론회에서 판공비 문제를 거론하게 된 것은, 공소외 1이 시장으로 재직하면서 판공비를 사용하였다는 것 자체를 문제 삼는다거나 판공비의 집행의 투명성에 관한 문제를 다루기 위한 것이 아니라, 예산의 효율적 운영과 관련하여 판공비 등과 같은 소모성 예산을 줄이고 그러한 예산으로 교육분야의 재정을 지원하는 정책의 필요성을 주장하기 위한 것이었던 점에 비추어 보면, 피고인이 이 사건 토론회에서 한 '①의 발언'은, 과거 공소외 1이 2002년 토론회에서 한 발언의 진의를 제대로 파악하지 못한 채 그 발언의 의미를 판공비를 개인적인 용도로 쓰지 않겠다는 이상의 의미로 받아들인 상태에서, 판공비 예산에 비하여 교육분야의 재정에 지원한 금액은 극히 미미하다는 사실을 지적하고 그러한 정책을 비판하기 위하여 과거 공소외 1의 발언을 언급한 것이지, 공소외 1이 2002년 토론회에서 한 발언의 진의를 충분히 인식하고 있음에도 마치 공소외 1이 어떠한 의미의 판공비도 사용하지 않겠다는 공약을 하였다는 내용의 허위사실을 내세운다는 인식 아래 한 것이라고 단정할 수 없다.

(2) 이 사건 '②의 발언' 부분에 대한 판단

(가) 원심의 판단

원심은, 문경시장으로서 개인이 사용할 수 있는 업무추진비는, 행정자치부 훈령에 의하여 명시적으로 시장에게 배정된 기관운영 업무추진비와 그 경비의 성격을 고려하지 않았을 때의 정원가산 업무추진비 및 문경시 전체의 시책추진 업무추진비 중 문경시청 홈페이지를 통하여 실질적으로 시장에게 배정된 시책추진 업무추진비로 공시하고 있는 시책추진 업무추진비 정도로 볼 수밖에 없고, 이에 따르면 공소외 1이 그 재임 기간인 2002. 7. 1.부터 2006. 6. 30.까지 문경시장으로서 사용한 업무추진비는 합계 315,916,000원에 불과하므로, '공소외 1이 문경시장으로서 판공비를 4년 동안 12억 원을 사용하였다'는 취지의 '②의 발언' 부분은 진실에 부합하지 않는 허위사실을 공표한 것이라고 판단하였다.

(나) 당심의 판단

원심의 위와 같은 판단은, 피고인이 이 사건 토론회에서 한 위 발언의 의미를 "문경시장으로서의 개인 공소외 1이 4년간 12억 원의 판공비를 사용하였다."

"라는 뜻으로 해석하는 것을 전제로 하는 것이고, 이 사건 공소사실 역시 피고인이 그러한 뜻에서 이 사건 '②의 발언'을 한 것을 전제로 하는 것인데, 위와 같은 판단은 다음과 같은 이유로 수긍할 수 없다.

특정 장소에서 한 피고인의 발언이 허위사실임을 전제로 공소가 제기된 경우에는 그 발언의 단편적이고 세부적인 구절이나 단어에 구애될 것이 아니라 당해 절차에 있어서의 발언 전체를 일체로 파악하여 판단하여야 할 것이고, 발언의 의미가 그 자체로 불분명하거나 다의적으로 이해될 수 있는 경우에는 언어의 통상적인 의미와 용법, 문제된 진술이 나오게 된 전후의 문맥, 발언의 취지와 의도, 발언이 행하여진 경위, 발언의 상대방과 그밖에 듣는 사람들의 예상되는 반응과 태도 등을 종합하여 당해 발언의 진정한 의미를 명확히 한 연후에, 사실의 진위 여부에 대한 판단에 나아가야 할 것임은 원심에서도 실시한 바와 같다.

그런데 피고인, 공소외 2의 경찰, 검찰 및 원심법정에서의 각 진술, 공소외 7, 8, 9, 4의 각 검찰 진술, 수사결과서(참고인 공소외 5 전화조사), 공소외 2 작성의 참고자료(수사기록 제888쪽, 이는 공소외 2가 이 사건 토론회 개최에 즈음하여 토론회를 대비하여 만든 자료이다), 연도별 업무추진비 계산 메모(수사기록 제911쪽, 이 사건 토론회 전에 문경시의 업무추진비 예산 규모를 파악하면서 작성된 것이다), 각 녹취록(수사기록 제103, 247쪽), 거리연설문(수사기록 제1,169쪽, 2006. 5. 26. 문경시 모전동 소재 대동아파트 입구에서의 거리연설문)의 각 기재를 종합하여 보면, ①피고인은 이 사건 토론회가 개최되기 전에 피고인의 예산담당 선거참모였던 공소외 2로부터 문경시의 부채관련 문제 등과 아울러 공소외 1이 4년 전 월급과 판공비를 쓰지 않겠다고 한 공약의 이행 문제, 업무추진비 예산의 규모 및 사용처에 관한 문제, 다른 지방자치단체에 비하여 턱없이 부족한 교육재정 지원 문제 등을 토론회에서 언급하는 문제를 보고받고, 이에 관하여 토의하는 과정에서 업무추진비 예산과 대비하여 교육재정 지원 문제를 거론하기로 결정한 사실, ②피고인은 이 사건 토론회에서의 자유토론시간에 공소외 1에게 “저, 이건 좀 4년 전의 얘기에서 출발이 됩니다.

이 4년 전에 우리 공소외 1후보께서 이 판공비를 전혀 안 쓰겠다 그러는데, 4년이 지난 지금 자료를 보니까 1년에 3억씩 12억을 썼습니다.

그래서 이렇게 판공비를 많이 썼다는 문제 지적이 아니라, 그러면서 교육에 대한 것은 3천 8백만 원 밖에 안 썼는데, 그렇다면 판공비를 하루에 백만 원씩 썼다는 얘기입니다.

그렇다면 교육비 예산은 좀 더 ...”라고 질문을 하다가 30초의 질문시간이 경과하여 사회자가 피고인의 질문을 중간에서 차단하고 공소외 1에게 답변을 요청하는 바람에 그 질문을 마무리하지 못한 채 마치게 되었고, 이에 대하여 공소외 1은 “예, 지금 어디서 근거를 두셨는지 모르지만, 아마 그런 어디서 누구한테 받은 자료인 줄은 모르지만, 잘못된 자료입니다.

오늘, 이 시간 이후에 내일 아침에 문경시청에 가서 한 번 그 자료를 다시 받아 보세요. 그것은 아무런 근거가 없고, 허위 자료이기 때문에 제가 대답할 가치조차 없습니다.

하루에 백만 원 제가 이 판공비를 썼다는 것은 그건 아마 우리 문경시청 전 직원이 아마 다 웃을 겁니다.

그러니까 그런 근거 없는 자료를 가지고 말씀하시면 안됩니다.

... (중략) ... 저는 이 공익과 사를 엄연히 구분하고 판공비를 다 우리 직원들이 사업할 수 있는 데로 다 나눠서 우리 직원들이 시사업에 차질 없이 할 수 있도록 지원했습니다.

제가 쓴 돈은 아마 거기 있을 겁니다.

... (후략)”라며 강하게 항의하며 반발하자, 피고인은 보충질문을 하면서 “정말 우리 현직 시장을 거치신 분이 정말 저는 이해가 안 됩니다.

판공비가 뭐니까? 업무추진비입니다.

4년 전에도 제가 말씀드리니까, 업무추진비 한 푼도 안 쓰시겠다고 말씀하셨습니다.

그런데 제가 3억, 연간 3억이고, 4년간에 12억이라는 것은 문경시 정보요구자료에서, 문경시에서 저한테 제출한 자료입니다.

그 점을 굳이 부인한다고 하면 제가 무슨 말씀을 드리겠습니까?”라고 반박하고, 다시 공소외 1은 ‘그 자료가 잘못되었고 자신은 당연히 써야 될 업무추진비만 사용하였다’는 취지로 답변한 사실, ③피고인은 이 사건 토론회 개최 후인 2006. 5. 26. 문경시 모전동 소재 대동아파트 입구에서의 거리연설에서 “제가 시장이 되면 예산을 알뜰살뜰, 짜임새

있게 쓰겠습니다.

불필요한 예산은 과감하게 줄이겠습니다.

... (중략) ... 지난해 교육비로 우리 문경시에서 지원한 것은 고작 3,800만 원에 불과합니다.

... (중략) ... 우리 문경시의 자료를 보니까 공소외 1시장 재임 지난 4년간 문경시의 판공비 예산이 12억 가까이 됩니다. 판공비가 4년간 12억이라고 하면은 1년에 3억이 되지 않습니까, 이것은 거의 하루에 100만 원 가까이 되는 돈입니다.

제가 시장이 되면 불요불급한 행사는 과감하게 줄이겠습니다.

판공비 예산을 삭감하여 교육비 예산을 대폭 늘리겠습니다.

교육 관련 조례도 추가적으로 새로이 마련하겠습니다.

... (후략)"라는 내용의 발언을 하고, 2006. 5. 29. 선거유세에서도 "... 판공비는, 판공비가 1년에 3억씩입니다. 4년에 12억입니다.

1년에 3억이면 한달을 25일로 잡으면 얼마나 될 거 같습니까? ... 판공비 또 써야 되죠, 다른 데도 씁니다.

그러나 교육비 예산 열배 늘어봐야 3억 ... 밖에 안됩니다.

...(후략)"라는 발언을 한 사실, ④한편, 피고인과 공소외 2는 이 사건 토론회 전에 그 준비를 하면서 문경시 공무원인 공소외 4, 7, 8, 9, 5(그 중 공소외 4는 문경시 예산담당공무원이다)에게 시장의 업무추진비 예산의 규모가 3억 원 정도 되는지를 물어보았는데 당시 그 구체적인 자료나 근거를 제시하면서 묻거나 위 공무원들에게 구체적인 근거나 자료를 요구하였던 것은 아닌 사실 등을 인정할 수 있는바, 이와 같이 당초 별개의 문제로 검토되었던 업무추진비 문제와 교육재정지원 문제가 토론회 준비과정을 거치면서 교육재정지원 문제를 업무추진비 문제와 결부시켜 제기하기로 결정하고, 실제 이 사건 토론회에서도 업무추진비와 교육재정지원 문제를 함께 거론한 점, 이 사건 토론회 이후의 다른 선거유세에서도 다소 표현의 차이는 있으나 문경시의 예산운영문제와 관련하여 업무추진비 예산과 교육재정지원비를 대비하여 발언하면서 예산의 효율적인 운영에 관한 자신의 의견을 피력하였던 점 등을 종합하여 보면, 피고인이 이 사건 토론회에서 이 사건 '②의 발언'을 한 의도는, 업무추진비로 사용된 예산의 규모와 교육재정 지원에 사용된 예산의 규모를 서로 대비함으로써 과거 토론회에서 판공비를 쓰지 않겠다는 말까지 한 적이 있는 상대 후보 공소외 1이 시장으로 재직하면서 판공비 등과 같은 소모성 예산에 비하여 극히 미미한 금액을 교육재정에 지원하였다는 사실을 지적하면서 교육재정지원에 관한 정책 등 비효율적 예산운영을 비판하고, 나아가 업무추진비와 같은 소모성 또는 낭비성 예산을 줄여 교육재정에 지원하는 정책을 펴겠다는 자신의 의견을 제시하기 위한 것이었으나 방송토론회에서의 시간상의 제약으로 인하여 그 발언의 전체적인 의도를 제대로 전달하지 못하게 된 것으로 보일 뿐이고, 그것이 일반인의 판공비에 대한 부정적인 시각을 이용하여 공소외 1이 판공비를 쓰지 않겠다는 공약을 내세우고도 이를 어기고 시장으로서의 공소외 1 개인이 판공비를 4년간 12억 원을 직접 사용하였다거나 그러한 판공비를 부정하게 사용하였다는 것을 내세우려고 했던 것으로는 보이지 아니한다(이는 피고인과 공소외 2가 문경시 공무원인 공소외 4 등에게 업무추진비 예산의 세부적 내용이나 그 집행주체와 집행실태에 관하여 상세하게 묻지 아니하고 전체적인 예산규모만을 확인한 것에 그친 점을 보더라도, 피고인은 시장인 공소외 1이 업무추진비를 정당한 곳에 사용하였는지 여부 등 그 집행의 투명성을 문제 삼으려고 하였던 것은 아니라고 판단된다).

이러한 피고인의 이 사건 토론회에서의 발언 의도와 토론과정에서의 상호 공방의 태도, 그 표현의 객관적 내용을 종합하면, 1년간 3억 원씩 4년간 12억 원을 사용하였다는 발언의 전체적인 취지는, 공소외 1의 시장 재임 기간 동안 문경시 예산 중 업무추진비로 집행된 예산이 12억 원에 달한다는 점을 부각시켜 문경시 예산편성의 적정성을 문제삼

은 것으로 보아야 하고, 선거인의 입장에서 위 발언의 취지를 같은 맥락에서 이해하는 것이 가능하였을 것으로 보여지므로, 피고인의 위와 같은 발언이 허위 사실을 공표한 것이라거나 허위라는 점을 인식하고 한 것이라고 단정할 수 없다.

나아가 위 각 증거에 의하면, 피고인은 업무추진비의 규모나 집행내역을 파악함에 있어 부정확한 자료에 의존함으로써 그 정확한 내역을 밝히지 못한 채 기관운영 업무추진비, 정원가산 업무추진비, 시책추진 업무추진비의 예산의 합계액(2005년도 예산의 경우에는 기관운영 업무추진비 5,300만 원, 정원가산 업무추진비 2,000만 원, 시책추진 업무추진비 2억 5,000만 원 합계 3억 2,300만 원이다)을 개략적으로 계산하여 4년간 기관운영, 정원가산, 시책추진 업무추진비 등 12억 원의 판공비가 집행되었다고 발언하였고, 이는 공소외 10에 대한 검찰 진술조서(수사기록 제549쪽)의 진술기재와 업무추진비집행현황(수사기록 제116쪽), 수사보고(참고인 공소외 10 제출자료)에 첨부된 시장 정원가산업무추진비 현황(수사기록 제652쪽), 수사보고(참고인 공소외 10 제출)에 첨부된 업무추진비 현황(수사기록 제774쪽)의 각 기재에 의하여 인정되는 실제 예산집행 결과, 즉 공소외 1이 시장으로 재임하는 동안 집행된 시장의 기관운영 업무추진비 165,121,000원, 시장의 정원가산 업무추진비 60,207,000원, 문경시의 시책추진 업무추진비 701,268,000원의 합계 926,596,000원과 다소 차이가 있기는 하나, 이러한 차이는 언제든지 반론을 통하여 시정할 수 있는 기회가 부여된 방송토론회의 특성과 중요한 부분이 객관적 사실과 합치하는 경우 세부에서 진실과 약간 차이가 나거나 다소 과장된 표현을 한 것이 있다 하더라도 그 내용 전부를 허위사실로 볼 수는 없는 법리에 비추어, 허위사실을 공표한 것에 해당한다고 평가할 수 없다.

다.

소결

그렇다면, 피고인의 이 사건 발언 중 '①의 발언'은 그 발언의 내용이 허위라는 사실에 관한 인식이 있었다고 단정할 수 없고, '②의 발언'은 그 내용이 허위사실이라거나 피고인이 허위라는 점을 인식하고 한 것으로 단정할 수 없다 할 것인데, 원심은 이와 달리 피고인의 이 사건 발언이 모두 허위 사실이고 피고인은 허위사실에 관한 인식도 있었다고 판단하였으니, 원심판결 중 피고인에 대한 허위사실공표로 인한 공직선거법위반 부분에는 사실을 오인하여 판결에 영향을 미친 위법이 있고, 이와 형법 제37조 전단의 경합범 관계에 있는 사전선거운동에 의한 공직선거법위반 부분도 함께 파기되어야 할 것이다.

4. 결론

따라서 피고인의 항소는 이유 있으므로, 피고인과 검사의 양형부당의 주장에 관하여 더 나아가 살피지 아니하고, 형사소송법 제364조 제6항에 의하여 원심판결 중 피고인에 대한 부분을 파기하고 변론을 거쳐 다시 다음과 같이 판결한다.

【이유】

】1. 피고인의 항소이유의 요지

가. 사실오인 등의 점(허위사실공표로 인한 공직선거법위반의 점에 대하여)

(1) 2002. 6. 5. YMCA가 주최한 제3회 문경시장선거 후보자 초청토론회(이하 '2002년 토론회'라고 한다)에서 공소외 1은 '나는 판공비를 쓰지 않겠다'는 취지의 말을 거듭하여 한 사실이 있을 뿐 판공비를 쓰되 개인적인 용도로는 사용하지 않겠다는 말을 한 바는 없으므로, 피고인이 2006. 5. 25. 23:00경 안동 MBC에서 개최된 제4회 문경시장선거 후보자 방송토론회(이하 '이 사건 토론회'라고 한다)에서 "4년 전에 우리 공소외 1후보께서 이 판공비를 전혀 안 쓰겠다 그러는데"라고 한 부분(이하 '①의 발언'이라 한다)은 허위사실을 공표한 것이 아니고, 가사 그 발언의 내용이 객관적으로는 허위사실에 해당한다 하더라도 2002년 토론회에서 공소외 1이 수차례 '판공비를 쓰지 않겠다'는 취지의 발언을 하였고, 피고인은 이에 대해 시장이 업무를 수행하면서 판공비를 전혀 사용하지 않을 수는 없으므로 공소외 1의 위와 같은 발언은 잘못된 것이라는 것을 거듭 지적하면서 그 발언의 취소를 구하기 위하여 당시 사회자에게 추가발언의 기회까지 요청하였으나 그것이 무산된 채 토론회를 마쳤기 때문에, 피고인으로서도 당시 공소외 1의 발언을 개인적인 용도로 판공비를 사용하지 않겠다는 취지로 받아들인 것이 아니라 시장이 되면 판공비를 전혀 쓰지 않겠다는 뜻으로 받아들였던 것이어서 이 사건 토론회에서 자신의 발언이 허위사실에 해당한다는 것에 대한 인식이 없었다.

(2) 또, 문경시의 업무추진비 중 문경시장의 기관운영 업무추진비는 2005년도 예산을 기준으로 하면 연간 5,300만 원, 정원가산 업무추진비는 연간 2,000만 원, 시책추진 업무추진비는 연간 2억 5천만 원으로 편성되었고, 그 중 시책추진 업무추진비는 연간 상한액(연간 2억 5천만 원)의 범위 내에서 시장이 그 재량에 의하여 각 시책별로 예산을 배정하고, 배정하였던 예산도 필요시에는 시의회의 승인을 얻어 다른 시책의 업무추진비로 변경하거나 다른 예산항목에 지원하는 것이 가능하며, 그 집행에 있어서도 시장의 승인을 얻거나 사후에 보고하는 등 위 시책추진 업무추진비의 예산 편성에서부터 그 집행 및 결산에 이르기까지 시장이 전반적으로 관여하므로 시장에게 배정된 시책추진 업무추진비 외에 부서별로 배정된 시책추진 업무추진비까지 시장의 판공비에 포함하는 것이 타당하고, 따라서 피고인이 시책추진 업무추진비 전체를 문경시장의 판공비로 파악하여 이 사건 토론회에서 "4년이 지난 지금 자료를 보니까, 1년에 3억씩 12억을 썼습니다.

... (중략) ... 그렇다면 판공비를 하루에 100만 원씩 썼다는 얘기입니다.

"라고 말한 부분(이하 '②의 발언'이라 한다)은 허위사실을 공표한 것에 해당하지 아니하고, 시장에게 배정된 시책추진 업무추진비와 부서별로 배정된 시책추진 업무추진비를 분리하여 보더라도, 부서별 시책추진 업무추진비 중 소위 '시장 몫'에 해당하는 금액을 형식적으로는 부서별로 증액 배정해 두고 실제로는 그 부분을 시장이 집행하는 방법으로 시장은 전체 시책추진 업무추진비 중 연간 1억 2,700만 원을 집행하였으므로, 결국 공소외 1은 시장으로서 업무추진비를 연간 2억 원씩, 4년간 약 8억 원을 사용한 것인데, 이와 같이 시장이 업무추진비로 사용한 금액이 피고인이 이 사건 토론회에서 시장이 사용하였다고 한 판공비 금액과 다소 차이가 난다 하더라도 이는 약간의 과장에 불과하여 피고인의 발언을 허위사실을 공표한 것이라고 할 수 없으며, 가사 법률적으로는 시책추진 업무추진비가 지방자치단체인 시의 업무추진비일 뿐 지방자치단체장인 시장의 업무추진비로 평가할 수 없어 위와 같은 발언이 객관적으로는 허위사실에 해당한다고 하더라도, 피고인은 이 사건 토론회 전에 선거참모인 공소외 2로부터 공소외 1이 시장에 재임하면서 매년 3억 원 이상씩 4년간 12억 원 이상의 판공비를 집행하였는데 교육비에 지원한 금액은 연간 3,800만 원에 불과하다는 말을 듣고, 문경시 시의원 공소외 3으로부터 입수한 문경시의 매년도 예산서 및 결

산서의 내용과 문경시 공무원으로 근무한 공소외 4, 5 등을 통하여 판공비의 규모를 확인한 후, 이 사건 토론회에서 시장 판공비를 줄여 그 금액만큼 교육비로 지원하는 문제를 제기하기로 하면서 시의 시책업무 추진비를 시정의 최고책임자인 시장의 시책업무 추진비로 판단하고 이 사건 토론회에서 위와 같은 발언을 한 것이므로, 피고인이 이 사건 토론회에서 위와 같은 발언을 할 당시에는 그 사실이 허위라는 점에 관한 인식이 없었다.

- (3) 피고인의 이 사건 발언은, 피고인이 일방적으로 자신의 주장을 전달하는 것이 아니라 각 후보자의 발언을 요청하고 중재하는 사회자의 주재 하에 진행되고 상대방의 반론이 허용되는 방송토론회에서의 발언으로서 업무추진비 등 예산의 적정하고 효율적 운영에 관한 정책토론의 과정에서 나온 것이므로, 피고인이 이 사건 발언을 함에 있어 상대방 후보를 낙선시키기 위한 목적이 있었다고 단정할 수 없고, 가사 피고인의 발언에 일부 허위의 사실이 포함되어 있다 하더라도 선거과정에서의 표현의 자유를 보장함으로써 선거인으로 하여금 후보자의 적격성을 선별할 기회를 제공 하자는 공직선거법의 합동토론회 제도의 취지와 이 사건 발언의 취지 및 내용에 비추어 보면, 위법성이 있다고 할 수 없다.

나. 양형부당의 점

피고인에 대한 이 사건 공소사실이 모두 유죄가 인정된다 하더라도 이 사건 사전선거운동은 선거일로부터 7개월 전의 일이고 이 사건 토론회에서의 발언이 전혀 근거 없는 것이 아닌 점 등에 비추어 보면, 원심이 선고한 형은 너무 무거워 부당하다.

2. 검사의 항소이유의 요지

피고인의 이 사건 토론회에서의 발언은 상대 후보인 공소외 1의 청렴한 이미지에 타격을 주어 상대방을 낙선시킬 목적으로 의도적으로 근거 없는 허위 사실을 주장한 것이고, 특히 그 파급효과가 큰 TV토론회에서 그와 같은 발언이 있었던 점, 피고인의 근거 없는 흑색선전으로 인하여 문경시에 심각한 분열과 대립의 양상이 초래된 점, 피고인은 이 사건 이전에도 사전선거운동을 한 사실로 벌금 80만 원의 형을 받고 확정된 사실이 있는 점 등에 비추어 보면, 원심이 피고인에게 선고한 형은 너무 가벼워 부당하다.

3. 피고인의 사실오인 등 주장에 관한 판단

가. 허위사실공표로 인한 공직선거법위반의 점에 관한 공소사실의 요지

당선되지 못하게 할 목적으로 연설·방송·신문·통신·잡지·벽보·선전문서 기타의 방법으로 후보자에게 불리하도록 후보자에 관하여 허위의 사실을 공표하여서는 아니됨에도 불구하고,

사실은 제3회 문경시장선거 당시 피고인과 공소외 1이 참여한 가운데 실시된 YMCA 주최 후보자초청 토론회에서 지정 토론자인 공소외 6이 공통질문으로 '깨끗한 지방자치와 효율적 자치행정을 실현하기 위하여는 판공비의 공개라든가 각종 회의록의 공개 및 작성, 그리고 선심성 예산을 줄이는 등 행정개혁이 필요하다'는 전제 하에 정보공개와 행정개혁에 관한 견해를 질문하자,

피고인은 "저는 제가 시장이 되면 이 판공비, 시장 판공비 문제는 쓴 내역 이런 것을 투명하게 공개하겠습니다.

"라고 답변한 반면, 공소외 1은 '판공비'를 업무와 관계없이 기관장이 임의로 사용하기 위하여 따로 편성해둔 돈으로 이해하여 "저 같은 경우에는 판공비를 백 프로 공개하고 어떠한 항목이든 간에 백 프로 공개해서 저는 그 판공비에 손을 한 톨도 안대겠습니다.

이 판공비는 우리 시 직원 어려운 가족에게, 시 재정에 보태 쓰도록 그래 하겠습니다.

"라고 답변하였고,

이에 피고인은 공소외 1이 판공비를 소위 '기밀비' 정도로 잘못 이해하고 있다고 생각하여 '판공비는 민간기업의 경우와 달리 안 쓴다고 하여 다른 곳에 쓸 수 있는 것이 아니라 불용 처분되기 때문에 판공비로 시 직원을 돕거나 시 재정에 보태 쓴다는 것은 말이 안 된다'는 취지로 반박하였고, 공소외 1은 "그 판공비를 안 쓴다는 것은 제가 안 쓴다는 겁니다.

제가 안 쓰고, 아예 예산을 짤 적에 판공비를 안 짜고 안 쓰도록 그래 하면 아마 되는 걸로 알고 있습니다.

"라며 '판공비'를 개인적으로 쓰지 않겠다는 취지로 답변하였으며,

피고인이 다시 한번 '시장이 판공비를 쓴다고 하여 개인적으로 사용하는 게 아니다'는 취지로 반박하자, 공소외 1이 최종적으로 "그 문제는 제가 개인적으로 쓰지 않는다는 것을 분명히 말했습니다.

저 개인은 판공비를 쓰지 않겠다.

그러나 아마 시장이 있으면 시장실에서 공용으로 쓰는 것은 아마 있을 겁니다.

그런데 그 문제는 제가 어떠한 개인적으로 쓰는 판공비를 제가 말씀드린 거지, 시장실에서 또 부시장실에서 그 각 부서마다 쓰는 것이 아마 있을 겁니다.

거기에 대해서는 말한 것이 아닙니다.

"라고 답변하여,

결국 공소외 1은 '판공비'를 개인적으로 사용하는 등 음성적으로 집행하지 않겠다는 취지로 답변하였을 뿐 정상적인 의미에서의 업무추진비를 사용하지 않겠다고 공약한 사실이 없고, 피고인도 대구지방법원청장 등 자신의 공직 근무 경험을 토대로 공소외 1의 판공비 개념 이해에 문제가 있다는 취지로 위와 같이 토론을 하였으므로, 공소외 1의 발언 취지가 '판공비'를 음성적으로 집행하지 않겠다는 것에 불과함을 잘 알고 있었음에도 불구하고, 위와 같은 토론의 결과, 정상적인 의미에서의 업무추진비 개념에 대해서는 잘 모르고 소위 '판공비'에 대해서는 막연히 부정적인 돈으로 이해하고 있는 일반 시민들에게, 단순히 '판공비 사용내역을 공개하겠다'고 답변한 피고인보다는 '안 쓰겠다'는 표현을 사용한 공소외 1이 더욱 청렴한 후보자로 알려져 당시 선거의 당락에 큰 영향을 미쳤다고 판단하고,

안동MBC 주최의 제4회 문경시장선거 후보자초청 토론회에서 전임시장으로서 위 선거에 입후보한 공소외 1과 다시 토론하게 된 것을 기회로, 일반 시민들이 정상적인 의미에서의 업무추진비의 편성 및 집행 과정에 대해서는 잘 모르고 소위 '판공비'에 대해서는 막연히 부정적인 돈으로만 이해하고 있는 점 및 공소외 1이 4년 전의 토론회에서 '안 쓰겠다'는 표현을 사용한 점을 빌미로, '공소외 1은 4년 전에 판공비를 안 쓴다고 공약하고도 시장으로 재임하는 동안 시장 개인의 업무추진비를 4년간 12억 원이나 사용하여 낭비하였다'는 취지의 질문을 하여 공소외 1의 청렴성 문제를 부각시키기로 마음먹고,

사실은 공소외 1의 문경시장 재임 기간인 2002. 7. 1.부터 2006. 6. 30.까지 공소외 1이 문경시장으로서 사용한 업무추진비는 기관운영 업무추진비 1억 65,121,000원, 정원가산 업무추진비 60,207,000원, 시책추진 업무추진비 90,588,000원 등 합계 3억 15,916,000원에 불과하고, 문경시 전체에서 같은 기간 동안에 집행된 시책추진 업무추진비 합계 7억 1,268,000원 중 위와 같이 공소외 1이 사용한 90,588,000원을 제외한 나머지 각 부서별 시책추진 업무추진비 6억 10,680,000원은 각 부서별로 소관 시책 추진을 위하여 편성된 업무추진비로서 문경시 재무회계규칙에

따라 각 부서장이 소관 시책 추진과 관련하여 별도의 법인카드 등을 이용하여 이를 사용하였고, 공소외 1은 시장의로서의 예산편성권한에 기초하여 동액 상당을 각 부서별로 배정하였을 뿐 이를 사용한 사실이 없으며, 행정자치부 훈령인 '지방자치단체 세입·세출예산 편성지침'과 문경시 예산서 및 결산서, 문경시청 인터넷 홈페이지 게시물 중 시장 업무추진비 정보공개내용 등 공식자료에도 시책추진 업무추진비는 지방자치단체의 장이 아닌 지방자치단체 자체에 편성되는 예산인 점과 시책추진 업무추진비가 각 부서별로 나누어 편성·집행된다는 점 및 시장의 업무추진비는 연간 약 1억 원 상당에 불과하다는 점이 명시되어 있고, 특히 피고인은 문경시 예산서 및 결산서의 내용을 직접 열람하였으므로 시장의 업무추진비와 각 부서별 업무추진비가 위와 같이 별도로 편성되어 집행된 사실을 잘 알고 있었음에도 불구하고,

각 부서별 시책추진 업무추진비의 사용실태 및 위 공식자료의 진위 여부에 대하여 문경시청에 정보요구를 하여 자료를 제출받는 등 객관적 자료를 확인함이 없이 막연히 위 각 부서별 시책추진 업무추진비도 '시장이 사용하는 시장의 판공비'라고 전제하고, 제4회 문경시장 선거에 입후보한 공소외 1을 당선되지 못하게 할 목적으로,

2006. 5. 25. 23:00경 안동시 태화동 709-1 소재 안동MBC에서 개최된 제4회 문경시장 선거 후보자 방송토론회에서, 후보자 공약 소개 및 공약에 대한 토론, 공통질문 및 토론, 개별질문 및 토론 등 사전에 약속된 주제에 대한 토론을 마친 다음 마지막 자유토론 순서에서 주어진 질문시간을 이용하여,

"저, 이걸 좀 4년 전의 얘기에서 출발이 됩니다.

4년 전에 우리 공소외 1후보께서 판공비를 전혀 안 쓰겠다 그러는데, 4년이 지난 지금 자료를 보니까, 1년에 3억씩 12억을 썼습니다.

"라고 말한 다음, "그래서 이렇게 판공비를 많이 썼다는 문제 지적이 아니라,"라고 말하여 표면적으로는 '판공비'를 많이 사용하였다는 문제 지적이 아니라고 하면서도, 마침 질문에 주어진 제한시간이 10초 밖에 남지 않았음을 알리는 벨이 울리자, "그러면서 교육에 대한 것은 1년에 3,800만 원밖에 안 썼는데"라고 말하여 형식적으로 교육 관련 예산지원의 부족을 지적하려는 듯한 태도를 보이다가 다시 "그렇다면 판공비를 하루에 100만 원씩 썼다는 얘기입니다.

"라며, 공소외 1이 하루에 100만 원에 해당할 정도로 '판공비'를 많이 썼다는 취지를 재차 강조하여 공소외 1이 4년 전에 정상적인 의미에서의 업무추진비를 전혀 사용하지 않겠다고 공약하고도 이를 어기고 시장으로서 공소외 1 개인이 '판공비'를 4년 동안 12억 원이나 사용하였다는 취지로 질문하고,

위와 같이 많은 액수의 '판공비'를 낭비하였다는 취지의 예상치 못한 질문을 받은 공소외 1이 당황하여 "지금 어디서 근거를 두셨는지 모르지만, 아마 그런 어디서 누구한테 받은 자료인 줄은 모르지만 잘못된 자료입니다.

... (중략) ... 하루에 100만 원, 제가 이 판공비를 썼다는 것은 그건 아마 우리 문경시청 전 직원이 다 웃을 겁니다.

... (중략) ... 저는 이 공익과 사를 엄연히 구분하고 판공비를 다 우리 직원들이 사업할 수 있는 데로 다 나눠서 우리 직원들이 시사업에 차질 없이 할 수 있도록 지원했습니다.

제가 쓴 돈은 아마 거기 있을 겁니다.

... (후략)"라며 자신이 '판공비'를 하루에 100만 원씩이나 사용한 사실이 없을 뿐만 아니라 이를 개인적으로 사용한 사실도 없으며, 피고인이 근거로 삼은 자료는 잘못된 자료라는 취지로 증언부언하며 답변하자,

피고인이 문경시에 요구하여 제출받은 자료는 위와 같이 전혀 없음에도 불구하고 재차 "정말 우리 현직 시장을 거치신 분이 정말 저는 이해가 안 됩니다.

판공비가 됩니까? 업무추진비입니다.

4년 전에도 제가 말씀드리니까 업무추진비 한 푼도 안 쓰시겠다고 말씀하셨습니다.

그런데 제가 3억, 연간 3억이고, 4년간에 12억이라는 것은 문경시 정보요구 자료에서, 문경시에서 저한테 제출한 자료입니다.

그 점을 굳이 부인한다고 그러면 제가 무슨 말씀을 드리겠습니까?"라며 마치 공소외 1 개인이 4년 동안 12억 원의 '판공비'를 사용하였다는 피고인의 주장이 문경시에서 공식적으로 제공한 자료에 의하여 뒷받침되고 있는 것처럼 말하여 앞서 질문한 내용을 재강조하면서 공소외 1의 근거 없는 질문이라는 답변을 반박함으로써, 소위 '판공비'에 대하여 막연히 부정적인 인식을 가지고 있는 일반 시민들에게 방송을 통하여 공소외 1이 4년 전에 정상적인 의미에서의 업무추진비를 전혀 사용하지 않겠다고 공약하고도 이를 어기고 시장으로서 공소외 1 개인이 업무추진비를 4년 동안 12억 원이나 사용하였다는 취지의 허위사실을 공표하였다.

나. 당심의 판단

(1) 이 사건 '①의 발언' 부분에 대한 판단

(가) '①의 발언' 부분의 허위성 여부

원심은, 2002년 토론회 당시의 토론내용에 관한 녹취록(수사기록 제304쪽)의 기재에 의하여 인정되는 다음과 같은 사실 즉, ① "깨끗한 지방자치와 효율적 자치행정을 실현하기 위한 여론은 판공비의 공개라든가 각종 회의록의 공개 및 작성, 그리고 선심성 예산을 줄이는 등 행정개혁이 필요하다고 생각합니다.

이러한 시행정의 정보공개와 행정개혁에 대한 후보자님의 견해를 듣고 싶습니다.

"라는 지정토론자 공소외 6의 질문 내용에 비추어 보면, 이는 일반인들이 판공비를 단체 기관장들이 개인적인 용도로 음성적으로 사용하는 것이거나 낭비성 예산으로 인식하고 있다는 전제에서 이에 대한 판공비의 사용내역에 관한 자료의 공개 등에 관한 피고인과 공소외 1의 견해를 질문한 것으로 보이는 점, ② 위와 같은 질문에 대하여 피고인이 '투명하게 공개하겠다'는 표현을 사용한 것과는 달리 공소외 1은 처음에 '판공비에 손을 한 푼도 안 대겠다'는 표현을 사용하였으나, 뒤이어 "경상북도에도 지방자치단체장이 지난번에 약 10여 명 구속된 걸로 알고 있습니다.

... 뒷돈 챙기다가 ..."라는 표현을 사용한 점, ③ 피고인이 2번의 추가질문 기회를 통해 계속해서 '판공비는 기관장이 기관을 운영하기 위해 사용해야 하는 업무추진비로서 기관장의 의지에 따라 함부로 전용할 수도 없는 성질의 돈'이라는 취지로 말하며 공소외 1의 '판공비'의 개념에 대한 오해가 있음을 거듭하여 지적하자 공소외 1은 비록 '판공비를 안 짜고 안 쓴다'는 표현을 사용하기는 하였으나 종국에는 " ... 그 문제는 제가 어떠한 개인적으로 쓰는 판공비를 제가 말씀드릴거지, 시장실에서 또 부시장실에서 그 각 부서마다 쓰는 것이 아마 있을 겁니다.

거기에 대해서는 말한 것이 아닙니다.

"라고 답변한 점 등 위 토론회에서의 공소외 1의 발언을 전체적인 맥락에서 파악하여 보면, 공소외 1의 '판공비에 손을 한 푼도 안 대겠다'라는 표현은 그 취지가 자신은 '판공비'를 개인적인 용도로 집행하지 않겠다는 것이지, 정상적인 의미에서의 업무추진비를 사용하지 않겠다고 약속 내지 공약한 취지는 아니라고 할 것이므로, 결국 위 토론회로부터 4년 뒤에 있는 이 사건 토론회에서 피고인이 한 '①의 발언' 부분은 진실에 부합되지 않은 허위사실이라고 볼 수 밖에 없다고 판단하였는바, 위와 같은 사실인정과 판단은 정당하고, 거기에 피고인의 주장과 같은 사실오인의 위법이 없다.

(나) '①의 발언' 부분의 허위성에 관한 인식이 있었는지 여부

원심은, 피고인이 4년 전에 있었던 YMCA 주최 제3회 문경시장 후보자 선거토론회 당시 공소외 1과 '판공비' 문제를 두고 2번의 추가질문까지 할 정도로 격론을 펼친 바로 상대 후보자였다는 점, 피고인의 제1회 검찰 피의자신문 시에 '공소외 1은 위 제3회 문경시장 후보자 선거토론회 당시 판공비의 개념을 잘 모르고 시장이 그냥 써도 되는 돈 정도로 알고 있는 시민들에게는 방송을 통하여 자신이 돈이 많아서 판공비를 쓰지 않고도 청렴하고 깨끗하게 시정을 이끌어간다는 식으로 알려지고 있는 상황이었고, 그로 인해 그 점이 당시 선거결과에 큰 영향을 미쳤다고 생각한다'는 취지로 진술할 정도로 피고인으로서 당시 상황이 그로부터 4년이 지나도록 쉽게 잊혀지지 않았던 것으로 보이는 점, 특히 피고인의 예산담당 선거참모인 공소외 2가 검찰 및 원심 법정에서 '공소외 1이 안 쓴다고 했으면 안 써야 할 것을 쓴 것이 잘못되었고 이는 도덕적으로 문제가 있다고 생각되어 이를 이 사건 토론회에서 지적하려고 한 것'이라는 취지로 진술한 것과 같이 상대 후보자의 도덕성을 지적하여 공직적격을 검증하려는 의도까지 있었다면, 할 수 있는 한 지난 선거토론회의 자료를 찾아보려고 노력을 하였어야 마땅함에도 불구하고, 4년 전 토론회에서 있었던 발언들에 관한 객관적인 자료를 구입하기 위한 상당한 노력을 기울이지 않았던 것으로 보이고, 기록상으로도 그러한 흔적을 찾아볼 수 없는 점 및 그 밖에 피고인의 학력, 경력, 사회적 지위, 공표 경위, 시점 등을 종합적으로 고려하여 보면, 위 2002년 토론회에서 공소외 1이 정상적인 의미의 판공비도 쓰지 않겠다는 취지의 발언을 한 것은 아니라는 것을 이 사건 토론회가 있기까지도 인식하고 있었다고 판단하였다.

그러나 원심의 위와 같은 판단은 다음과 같은 이유에서 받아들이기 어렵다.

즉, 2002년 토론회 당시 '판공비에는 손을 한 톨도 안 대겠다'는 취지의 공소외 1의 발언에 대해 피고인이 정상적인 업무추진을 하기 위하여는 판공비를 사용하지 않을 수 없다는 취지로 지적하였음에도 공소외 1이 "아예 예산을 절약에 판공비를 안 짜고 안 쓰도록 그래 하면 아마 되는 걸로 알고 있습니다.

"라는 강한 표현을 사용하며 재반박한 점, 위와 같은 공소외 1의 재반박에 대하여 피고인이 재차 업무추진을 위한 판공비의 필요성에 관하여 지적하자, 공소외 1이 중국에는 개인적으로는 판공비를 사용하지 않겠다는 취지의 말을 하기는 하였으나 공소외 1이 쓰지 않겠다는 판공비의 범위나 종류에 관하여는 다소 불명확한 표현을 사용하여, 피고인이 추가발언을 통하여 이를 지적하고자 하였으나 사회자의 제지로 공소외 1의 발언의 진의를 명확히 듣지 못한 채 판공비에 관련된 부분의 토론을 마치게 된 점, 공소외 1은 당시 선거에서 시장에게 지급되는 월급도 사용하지 않겠다는 것을 공약으로 내세웠던 점, 이 사건 토론회는 2002년 토론회가 있을 때로부터 4년이 경과한 시점에 개최된 것이라 피고인으로서 2002년 당시의 토론회에서 공소외 1이 한 발언의 자세한 내용까지 기억하기는 어려울 것으로 보이는 점 등에 비추어 보면, 피고인은 이 사건 토론회에서 위 발언을 할 당시에는 2002년 토론회에서의 공소외 1의 발언이 단순히 개인적인 용도로 판공비를 사용하지 않겠다는 취지 이상의 의미를 가지는 것으로 인식하고 있었을 가능성을 배제할 수 없고, 더구나 뒤에서 보는 바와 같이 이 사건 토론회에서 판공비 문제를 거론하게 된 것은, 공소외 1이 시장으로 재직하면서 판공비를 사용하였다는 것 자체를 문제 삼는다거나 판공비의 집행의 투명성에 관한 문제를 다루기 위한 것이 아니라, 예산의 효율적 운영과 관련하여 판공비 등과 같은 소모성 예산을 줄이고 그러한 예산으로 교육분야의 재정을 지원하는 정책의 필요성을 주장하기 위한 것이었던 점에 비추어 보면, 피고인이 이 사건 토론회에서 한 '①의 발언'은, 과거 공소외 1이 2002년 토론회에서 한 발언의 진의를 제대로 파악하지

못한 채 그 발언의 의미를 판공비를 개인적인 용도로 쓰지 않겠다는 이상의 의미로 받아들인 상태에서, 판공비 예산에 비하여 교육분야의 재정에 지원한 금액은 극히 미미하다는 사실을 지적하고 그러한 정책을 비판하기 위하여 과거 공소외 1의 발언을 언급한 것이지, 공소외 1이 2002년 토론회에서 한 발언의 진의를 충분히 인식하고 있음에도 마치 공소외 1이 어떠한 의미의 판공비도 사용하지 않겠다는 공약을 하였다는 내용의 허위사실을 내세운다는 인식 아래 한 것이라고 단정할 수 없다.

(2) 이 사건 '②의 발언' 부분에 대한 판단

(가) 원심의 판단

원심은, 문경시장으로서 개인이 사용할 수 있는 업무추진비는, 행정자치부 훈령에 의하여 명시적으로 시장에게 배정된 기관운영 업무추진비와 그 경비의 성격을 고려하지 않았을 때의 정원가산 업무추진비 및 문경시 전체의 시책추진 업무추진비 중 문경시청 홈페이지를 통하여 실질적으로 시장에게 배정된 시책추진 업무추진비로 공시하고 있는 시책추진 업무추진비 정도로 볼 수밖에 없고, 이에 따르면 공소외 1이 그 재임 기간인 2002. 7. 1.부터 2006. 6. 30.까지 문경시장으로서 사용한 업무추진비는 합계 315,916,000원에 불과하므로, '공소외 1이 문경시장으로서 판공비를 4년 동안 12억 원을 사용하였다'는 취지의 '②의 발언' 부분은 진실에 부합하지 않는 허위사실을 공표한 것이라고 판단하였다.

(나) 당심의 판단

원심의 위와 같은 판단은, 피고인이 이 사건 토론회에서 한 위 발언의 의미를 "문경시장으로서의 개인 공소외 1이 4년간 12억 원의 판공비를 사용하였다.

"라는 뜻으로 해석하는 것을 전제로 하는 것이고, 이 사건 공소사실 역시 피고인이 그러한 뜻에서 이 사건 '②의 발언'을 한 것을 전제로 하는 것인데, 위와 같은 판단은 다음과 같은 이유로 수긍할 수 없다.

특정 장소에서 한 피고인의 발언이 허위사실임을 전제로 공소가 제기된 경우에는 그 발언의 단편적이고 세부적인 구절이나 단어에 구애될 것이 아니라 당해 절차에 있어서의 발언 전체를 일체로 파악하여 판단하여야 할 것이고, 발언의 의미가 그 자체로 불분명하거나 다의적으로 이해될 수 있는 경우에는 언어의 통상적인 의미와 용법, 문제된 진술이 나오게 된 전후의 문맥, 발언의 취지와 의도, 발언이 행하여진 경위, 발언의 상대방과 그밖에 듣는 사람들의 예상되는 반응과 태도 등을 종합하여 당해 발언의 진정한 의미를 명확히 한 연후에, 사실의 진위 여부에 대한 판단에 나아가야 할 것임은 원심에서도 실시한 바와 같다.

그런데 피고인, 공소외 2의 경찰, 검찰 및 원심법정에서의 각 진술, 공소외 7, 8, 9, 4의 각 검찰 진술, 수사결과서(참고인 공소외 5 전화조사), 공소외 2 작성의 참고자료(수사기록 제888쪽, 이는 공소외 2가 이 사건 토론회 개최에 즈음하여 토론회를 대비하여 만든 자료이다), 연도별 업무추진비 계산 메모(수사기록 제911쪽, 이 사건 토론회 전에 문경시의 업무추진비 예산 규모를 파악하면서 작성된 것이다), 각 녹취록(수사기록 제103, 247쪽), 거리연설문(수사기록 제1,169쪽, 2006. 5. 26. 문경시 모전동 소재 대동아파트 입구에서의 거리연설문)의 각 기재를 종합하여 보면, ①피고인은 이 사건 토론회가 개최되기 전에 피고인의 예산담당 선거참모였던 공소외 2로부터 문경시의 부채관련 문제 등과 아울러 공소외 1이 4년 전 월급과 판공비를 쓰지 않겠다고 한 공약의 이행 문제, 업무추진비 예산의 규

모 및 사용처에 관한 문제, 다른 지방자치단체에 비하여 턱없이 부족한 교육재정 지원 문제 등을 토론회에서 언급하는 문제를 보고받고, 이에 관하여 토의하는 과정에서 업무추진비 예산과 대비하여 교육재정 지원 문제를 거론하기로 결정한 사실, ②피고인은 이 사건 토론회에서의 자유토론시간에 공소외 1에게 "저, 이건 좀 4년 전의 얘기에서 출발이 됩니다.

이 4년 전에 우리 공소외 1후보께서 이 판공비를 전혀 안 쓰겠다 그러는데, 4년이 지난 지금 자료를 보니까 1년에 3억씩 12억을 썼습니다.

그래서 이렇게 판공비를 많이 썼다는 문제 지적이 아니라, 그러면서 교육에 대한 것은 3천 8백만 원 밖에 안 썼는데, 그렇다면 판공비를 하루에 백만 원씩 썼다는 얘기입니다.

그렇다면 교육비 예산은 좀 더 ..."라고 질문을 하다가 30초의 질문시간이 경과하여 사회자가 피고인의 질문을 중간에서 차단하고 공소외 1에게 답변을 요청하는 바람에 그 질문을 마무리하지 못한 채 마치게 되었고, 이에 대하여 공소외 1은 "예, 지금 어디서 근거를 두셨는지 모르지만, 아마 그런 어디서 누구한테 받은 자료인 줄은 모르지만, 잘못된 자료입니다.

오늘, 이 시간 이후에 내일 아침에 문경시청에 가서 한 번 그 자료를 다시 받아 보세요. 그것은 아무런 근거가 없고, 허위 자료이기 때문에 제가 대답할 가치조차 없습니다.

하루에 백만 원 제가 이 판공비를 썼다는 것은 그건 아마 우리 문경시청 전 직원이 아마 다 웃을 겁니다.

그러니까 그런 근거 없는 자료를 가지고 말씀하시면 안됩니다.

... (중략) ... 저는 이 공익과 사를 엄연히 구분하고 판공비를 다 우리 직원들이 사업할 수 있는 데로 다 나눠서 우리 직원들이 시사업에 차질 없이 할 수 있도록 지원했습니다.

제가 쓴 돈은 아마 거기 있을 겁니다.

... (후략)"라며 강하게 항의하며 반발하자, 피고인은 보충질문을 하면서 "정말 우리 현직 시장을 거치신 분이 정말 저는 이해가 안 됩니다.

판공비가 뭘니까? 업무추진비입니다.

4년 전에도 제가 말씀드리니까, 업무추진비 한 푼도 안 쓰시겠다고 말씀하셨습니다.

그런데 제가 3억, 연간 3억이고, 4년간에 12억이라는 것은 문경시 정보요구자료에서, 문경시에서 저한테 제출한 자료입니다.

그 점을 굳이 부인한다고 하면 제가 무슨 말씀을 드리겠습니까?"라고 반박하고, 다시 공소외 1은 '그 자료가 잘못되었고 자신은 당연히 써야 될 업무추진비만 사용하였다'는 취지로 답변한 사실, ③피고인은 이 사건 토론회 개최 후인 2006. 5. 26. 문경시 모전동 소재 대동아파트 입구에서의 거리연설에서 "제가 시장이 되면 예산을 알뜰살뜰, 짜임새 있게 쓰겠습니다.

불필요한 예산은 과감하게 줄이겠습니다.

... (중략) ... 지난해 교육비로 우리 문경시에서 지원한 것은 고작 3,800만 원에 불과합니다.

... (중략) ... 우리 문경시의 자료를 보니까 공소외 1시장 재임 지난 4년간 문경시의 판공비 예산이 12억 가까이 됩니다.

판공비가 4년간 12억이라고 하면은 1년에 3억이 되지 않습니까, 이것은 거의 하루에 100만 원 가까이 되는 돈입니다.

제가 시장이 되면 불요불급한 행사는 과감하게 줄이겠습니다.

판공비 예산을 삭감하여 교육비 예산을 대폭 늘리겠습니다.

교육 관련 조례도 추가적으로 새로이 마련하겠습니다.

...(후략)"라는 내용의 발언을 하고, 2006. 5. 29. 선거유세에서도 "... 판공비는, 판공비가 1년에 3억씩입니다. 4년에 12억입니다.

1년에 3억이면 한달을 25일로 잡으면 얼마나 될 거 같습니까? ... 판공비 또 써야 되죠, 다른 데도 씁니다.

그러나 교육비 예산 열배 늘어봐야 3억 ... 밖에 안됩니다.

...(후략)"라는 발언을 한 사실, ④한편, 피고인과 공소외 2는 이 사건 토론회 전에 그 준비를 하면서 문경시 공무원인 공소외 4, 7, 8, 9, 5(그 중 공소외 4는 문경시 예산담당공무원이다)에게 시장의 업무추진비 예산의 규모가 3억 원 정도 되는지를 물어보았는데 당시 그 구체적인 자료나 근거를 제시하면서 묻거나 위 공무원들에게 구체적인 근거나 자료를 요구하였던 것은 아닌 사실 등을 인정할 수 있는바, 이와 같이 당초 별개의 문제로 검토되었던 업무추진비 문제와 교육재정지원 문제가 토론회 준비과정을 거치면서 교육재정지원 문제를 업무추진비 문제와 결부시켜 제기하기로 결정하고, 실제 이 사건 토론회에서도 업무추진비와 교육재정지원 문제를 함께 거론한 점, 이 사건 토론회 이후의 다른 선거유세에서도 다소 표현의 차이는 있으나 문경시의 예산운영문제와 관련하여 업무추진비 예산과 교육재정지원비를 대비하여 발언하면서 예산의 효율적인 운영에 관한 자신의 의견을 피력하였던 점 등을 종합하여 보면, 피고인이 이 사건 토론회에서 이 사건 '②의 발언'을 한 의도는, 업무추진비로 사용된 예산의 규모와 교육재정지원에 사용된 예산의 규모를 서로 대비함으로써 과거 토론회에서 판공비를 쓰지 않겠다는 말까지 한 적이 있는 상대 후보 공소외 1이 시장으로 재직하면서 판공비 등과 같은 소모성 예산에 비하여 극히 미미한 금액을 교육재정에 지원하였다는 사실을 지적하면서 교육재정지원에 관한 정책 등 비효율적 예산운영을 비판하고, 나아가 업무추진비와 같은 소모성 또는 낭비성 예산을 줄여 교육재정에 지원하는 정책을 펴겠다는 자신의 의견을 제시하기 위한 것이었으나 방송토론회에서의 시간상의 제약으로 인하여 그 발언의 전체적인 의도를 제대로 전달하지 못하게 된 것으로 보일 뿐이고, 그것이 일반인의 판공비에 대한 부정적인 시각을 이용하여 공소외 1이 판공비를 쓰지 않겠다는 공약을 내세우고도 이를 어기고 시장으로서의 공소외 1 개인이 판공비를 4년간 12억 원을 직접 사용하였다거나 그러한 판공비를 부정하게 사용하였다는 것을 내세우려고 했던 것으로는 보이지 아니한다(이는 피고인과 공소외 2가 문경시 공무원인 공소외 4 등에게 업무추진비 예산의 세부적 내용이나 그 집행주체와 집행실태에 관하여 상세하게 묻지 아니하고 전체적인 예산규모만을 확인한 것에 그친 점을 보더라도, 피고인은 시장인 공소외 1이 업무추진비를 정당한 곳에 사용하였는지 여부 등 그 집행의 투명성을 문제 삼으려고 하였던 것은 아니라고 판단된다).

이러한 피고인의 이 사건 토론회에서의 발언 의도와 토론과정에서의 상호 공방의 태도, 그 표현의 객관적 내용을 종합하면, 1년간 3억 원씩 4년간 12억 원을 사용하였다는 발언의 전체적인 취지는, 공소외 1의 시장 재임 기간 동안 문경시 예산 중 업무추진비로 집행된 예산이 12억 원에 달한다는 점을 부각시켜 문경시 예산편성의 적정성을 문제삼은 것으로 보아야 하고, 선거인의 입장에서 위 발언의 취지를 같은 맥락에서 이해하는 것이 가능하였을 것으로 보여지므로, 피고인의 위와 같은 발언이 허위 사실을 공표한 것이라거나 허위라는 점을 인식하고 한 것이라고 단정할 수 없다.

나아가 위 각 증거에 의하면, 피고인은 업무추진비의 규모나 집행내역을 파악함에 있어 부정확한 자료에 의존함으로써 그 정확한 내역을 밝히지 못한 채 기관운영 업무추진비, 정원가산 업무추진비, 시책추진 업무추진비의 예산의 합계

액(2005년도 예산의 경우에는 기관운영 업무추진비 5,300만 원, 정원가산 업무추진비 2,000만 원, 시책추진 업무추진비 2억 5,000만 원 합계 3억 2,300만 원이다)을 개략적으로 계산하여 4년간 기관운영, 정원가산, 시책추진 업무추진비 등 12억 원의 판공비가 집행되었다고 발언하였고, 이는 공소외 10에 대한 검찰 진술조서(수사기록 제549쪽)의 진술기재와 업무추진비집행현황(수사기록 제116쪽), 수사보고(참고인 공소외 10 제출자료)에 첨부된 시장 정원가산업무추진비 현황(수사기록 제652쪽), 수사보고(참고인 공소외 10 제출)에 첨부된 업무추진비 현황(수사기록 제774쪽)의 각 기재에 의하여 인정되는 실제 예산집행 결과, 즉 공소외 1이 시장으로 재임하는 동안 집행된 시장의 기관운영 업무추진비 165,121,000원, 시장의 정원가산 업무추진비 60,207,000원, 문경시의 시책추진 업무추진비 701,268,000원의 합계 926,596,000원과 다소 차이가 있기는 하나, 이러한 차이는 언제든지 반론을 통하여 시정할 수 있는 기회가 부여된 방송토론회의 특성과 중요한 부분이 객관적 사실과 합치하는 경우 세부에서 진실과 약간 차이가 나거나 다소 과장된 표현을 한 것이 있다 하더라도 그 내용 전부를 허위사실로 볼 수는 없는 법리에 비추어, 허위사실을 공표한 것에 해당한다고 평가할 수 없다.

다.

소결

그렇다면, 피고인의 이 사건 발언 중 '①의 발언'은 그 발언의 내용이 허위라는 사실에 관한 인식이 있었다고 단정할 수 없고, '②의 발언'은 그 내용이 허위사실이라거나 피고인이 허위라는 점을 인식하고 한 것으로 단정할 수 없다 할 것인데, 원심은 이와 달리 피고인의 이 사건 발언이 모두 허위 사실이고 피고인은 허위사실에 관한 인식도 있었다고 판단하였으니, 원심판결 중 피고인에 대한 허위사실공표로 인한 공직선거법위반 부분에는 사실을 오인하여 판결에 영향을 미친 위법이 있고, 이와 형법 제37조 전단의 경합범 관계에 있는 사전선거운동에 의한 공직선거법위반 부분도 함께 파기되어야 할 것이다.

4. 결론

따라서 피고인의 항소는 이유 있으므로, 피고인과 검사의 양형부당의 주장에 관하여 더 나아가 살피지 아니하고, 형사소송법 제364조 제6항에 의하여 원심판결 중 피고인에 대한 부분을 파기하고 변론을 거쳐 다시 다음과 같이 판결한다.

【이유】

1. 피고인의 항소이유의 요지

가. 사실오인 등의 점(허위사실공표로 인한 공직선거법위반의 점에 대하여)

- (1) 2002. 6. 5. YMCA가 주최한 제3회 문경시장선거 후보자 초청토론회(이하 '2002년 토론회'라고 한다)에서 공소외 1은 '나는 판공비를 쓰지 않겠다'는 취지의 말을 거듭하여 한 사실이 있을 뿐 판공비를 쓰되 개인적인 용도로는 사용하지 않겠다는 말을 한 바는 없으므로, 피고인이 2006. 5. 25. 23:00경 안동 MBC에서 개최된 제4회 문경시장선거 후보자 방송토론회(이하 '이 사건 토론회'라고 한다)에서 "4년 전에 우리 공소외 1후보께서 이 판공비를 전혀 안 쓰겠다 그러는데"라고 한 부분(이하 '①의 발언'이라 한다)은 허위사실을 공표한 것이 아니고, 가사 그 발언의 내용이 객관적으로는 허위사실에 해당한다 하더라도 2002년 토론회에서 공소외 1이 수차례 '판공비를 쓰지 않겠다'는 취

지의 발언을 하였고, 피고인은 이에 대해 시장이 업무를 수행하면서 판공비를 전혀 사용하지 않을 수는 없으므로 공소외 1의 위와 같은 발언은 잘못된 것이라는 것을 거듭 지적하면서 그 발언의 취소를 구하기 위하여 당시 사회자에게 추가발언의 기회까지 요청하였으나 그것이 무산된 채 토론회를 마쳤기 때문에, 피고인으로서도 당시 공소외 1의 발언을 개인적인 용도로 판공비를 사용하지 않겠다는 취지로 받아들인 것이 아니라 시장이 되면 판공비를 전혀 쓰지 않겠다는 뜻으로 받아들였던 것이어서 이 사건 토론회에서 자신의 발언이 허위사실에 해당한다는 것에 대한 인식이 없었다.

- (2) 또, 문경시의 업무추진비 중 문경시장의 기관운영 업무추진비는 2005년도 예산을 기준으로 하면 연간 5,300만 원, 정원가산 업무추진비는 연간 2,000만 원, 시책추진 업무추진비는 연간 2억 5천만 원으로 편성되었고, 그 중 시책추진 업무추진비는 연간 상한액(연간 2억 5천만 원)의 범위 내에서 시장이 그 재량에 의하여 각 시책별로 예산을 배정하고, 배정하였던 예산도 필요시에는 시의회의 승인을 얻어 다른 시책의 업무추진비로 변경하거나 다른 예산항목에 지원하는 것이 가능하며, 그 집행에 있어서도 시장의 승인을 얻거나 사후에 보고하는 등 위 시책추진 업무추진비의 예산 편성에서부터 그 집행 및 결산에 이르기까지 시장이 전반적으로 관여하므로 시장에게 배정된 시책추진 업무추진비 외에 부서별로 배정된 시책추진 업무추진비까지 시장의 판공비에 포함하는 것이 타당하고, 따라서 피고인이 시책추진 업무추진비 전체를 문경시장의 판공비로 파악하여 이 사건 토론회에서 "4년이 지난 지금 자료를 보니까, 1년에 3억씩 12억을 썼습니다.

... (중략) ... 그렇다면 판공비를 하루에 100만 원씩 썼다는 얘기입니다.

"라고 말한 부분(이하 '㉔의 발언'이라 한다)은 허위사실을 공표한 것에 해당하지 아니하고, 시장에게 배정된 시책추진 업무추진비와 부서별로 배정된 시책추진 업무추진비를 분리하여 보더라도, 부서별 시책추진 업무추진비 중 소위 '시장 몫'에 해당하는 금액을 형식적으로는 부서별로 증액 배정해 두고 실제로는 그 부분을 시장이 집행하는 방법으로 시장은 전체 시책추진 업무추진비 중 연간 1억 2,700만 원을 집행하였으므로, 결국 공소외 1은 시장으로서 업무추진비를 연간 2억 원씩, 4년간 약 8억 원을 사용한 것인데, 이와 같이 시장이 업무추진비로 사용한 금액이 피고인이 이 사건 토론회에서 시장이 사용하였다고 한 판공비 금액과 다소 차이가 난다 하더라도 이는 약간의 과장에 불과하여 피고인의 발언을 허위사실을 공표한 것이라고 할 수 없으며, 가사 법률적으로는 시책추진 업무추진비가 지방자치단체인 시의 업무추진비일 뿐 지방자치단체장인 시장의 업무추진비로 평가할 수 없어 위와 같은 발언이 객관적으로는 허위사실에 해당한다고 하더라도, 피고인은 이 사건 토론회 전에 선거참모인 공소외 2로부터 공소외 1이 시장에 재임하면서 매년 3억 원 이상씩 4년간 12억 원 이상의 판공비를 집행하였는데 교육비에 지원한 금액은 연간 3,800만 원에 불과하다는 말을 듣고, 문경시 시의원 공소외 3으로부터 입수한 문경시의 매년도 예산서 및 결산서의 내용과 문경시 공무원으로 근무한 공소외 4, 5 등을 통하여 판공비의 규모를 확인한 후, 이 사건 토론회에서 시장 판공비를 줄여 그 금액만큼 교육비로 지원하는 문제를 제기하기로 하면서 시의 시책업무 추진비를 시정의 최고책임자인 시장의 시책업무 추진비로 판단하고 이 사건 토론회에서 위와 같은 발언을 한 것이므로, 피고인이 이 사건 토론회에서 위와 같은 발언을 할 당시에는 그 사실이 허위라는 점에 관한 인식이 없었다.

- (3) 피고인의 이 사건 발언은, 피고인이 일방적으로 자신의 주장을 전달하는 것이 아니라 각 후보자의 발언을 요청하고 중재하는 사회자의 주재 하에 진행되고 상대방의 반론이 허용되는 방송토론회에서의 발언으로서 업무추진비 등 예

산의 적정하고 효율적 운영에 관한 정책토론의 과정에서 나온 것이므로, 피고인이 이 사건 발언을 함에 있어 상대방 후보를 낙선시키기 위한 목적이 있었다고 단정할 수 없고, 가사 피고인의 발언에 일부 허위의 사실이 포함되어 있다 하더라도 선거과정에서의 표현의 자유를 보장함으로써 선거인으로 하여금 후보자의 적격성을 선별할 기회를 제공 하자는 공직선거법의 합동토론회 제도의 취지와 이 사건 발언의 취지 및 내용에 비추어 보면, 위법성이 있다고 할 수 없다.

나. 양형부당의 점

피고인에 대한 이 사건 공소사실이 모두 유죄가 인정된다 하더라도 이 사건 사전선거운동은 선거일로부터 7개월 전의 일이고 이 사건 토론회에서의 발언이 전혀 근거 없는 것이 아닌 점 등에 비추어 보면, 원심이 선고한 형은 너무 무거워 부당하다.

2. 검사의 항소이유의 요지

피고인의 이 사건 토론회에서의 발언은 상대 후보인 공소외 1의 청렴한 이미지에 타격을 주어 상대방을 낙선시킬 목적으로 의도적으로 근거 없는 허위 사실을 주장한 것이고, 특히 그 파급효과가 큰 TV토론회에서 그와 같은 발언이 있었던 점, 피고인의 근거 없는 흑색선전으로 인하여 문경시에 심각한 분열과 대립의 양상이 초래된 점, 피고인은 이 사건 이전에도 사전선거운동을 한 사실로 벌금 80만 원의 형을 받고 확정된 사실이 있는 점 등에 비추어 보면, 원심이 피고인에게 선고한 형은 너무 가벼워 부당하다.

3. 피고인의 사실오인 등 주장에 관한 판단

가. 허위사실공표로 인한 공직선거법위반의 점에 관한 공소사실의 요지

당선되지 못하게 할 목적으로 연설·방송·신문·통신·잡지·벽보·선전문서 기타의 방법으로 후보자에게 불리하도록 후보자에 관하여 허위의 사실을 공표하여서는 아니됨에도 불구하고,

사실은 제3회 문경시장선거 당시 피고인과 공소외 1이 참여한 가운데 실시된 YMCA 주최 후보자초청 토론회에서 지정 토론자인 공소외 6이 공통질문으로 '깨끗한 지방자치와 효율적 자치행정을 실현하기 위하여는 판공비의 공개라든가 각종 회의록의 공개 및 작성, 그리고 선심성 예산을 줄이는 등 행정개혁이 필요하다'는 전제 하에 정보공개와 행정개혁에 관한 견해를 질문하자,

피고인은 "저는 제가 시장이 되면 이 판공비, 시장 판공비 문제는 쓴 내역 이런 것을 투명하게 공개하겠습니다.

"라고 답변한 반면, 공소외 1은 '판공비'를 업무와 관계없이 기관장이 임의로 사용하기 위하여 따로 편성해둔 돈으로 이해하여 "저 같은 경우에는 판공비를 백 프로 공개하고 어떠한 항목이든 간에 백 프로 공개해서 저는 그 판공비에 손을 한 톨도 안대겠습니다.

이 판공비는 우리 시 직원 어려운 가족에게, 시 재정에 보태 쓰도록 그래 하겠습니다.

"라고 답변하였고,

이에 피고인은 공소외 1이 판공비를 소위 '기밀비' 정도로 잘못 이해하고 있다고 생각하여 '판공비는 민간기업의 경우와 달리 안 쓴다고 하여 다른 곳에 쓸 수 있는 것이 아니라 불용 처분되기 때문에 판공비로 시 직원을 돕거나 시 재정에 보태 쓴다는 것은 말이 안 된다'는 취지로 반박하였고, 공소외 1은 "그 판공비를 안 쓴다는 것은 제가 안 쓴다는 겁니다.

제가 안 쓰고, 아예 예산을 짤 적에 판공비를 안 짜고 안 쓰도록 그래 하면 아마 되는 걸로 알고 있습니다.

"라며 '판공비'를 개인적으로 쓰지 않겠다는 취지로 답변하였으며,

피고인이 다시 한번 '시장이 판공비를 쓴다고 하여 개인적으로 사용하는 게 아니다'는 취지로 반박하자, 공소외 1이 최종적으로 "그 문제는 제가 개인적으로 쓰지 않는다는 것을 분명히 말했습니다.

저 개인은 판공비를 쓰지 않겠다.

그러나 아마 시장이 있으면 시장실에서 공용으로 쓰는 것은 아마 있을 겁니다.

그런데 그 문제는 제가 어떠한 개인적으로 쓰는 판공비를 제가 말씀드린 거지, 시장실에서 또 부시장실에서 그 각 부서마다 쓰는 것이 아마 있을 겁니다.

거기에 대해서는 말한 것이 아닙니다.

"라고 답변하여,

결국 공소외 1은 '판공비'를 개인적으로 사용하는 등 음성적으로 집행하지 않겠다는 취지로 답변하였을 뿐 정상적인 의미에서의 업무추진비를 사용하지 않겠다고 공약한 사실이 없고, 피고인도 대구지방환경청장 등 자신의 공직 근무 경험을 토대로 공소외 1의 판공비 개념 이해에 문제가 있다는 취지로 위와 같이 토론을 하였으므로, 공소외 1의 발언 취지가 '판공비'를 음성적으로 집행하지 않겠다는 것에 불과함을 잘 알고 있었음에도 불구하고, 위와 같은 토론의 결과, 정상적인 의미에서의 업무추진비 개념에 대해서는 잘 모르고 소위 '판공비'에 대해서는 막연히 부정적인 돈으로 이해하고 있는 일반 시민들에게, 단순히 '판공비 사용내역을 공개하겠다'고 답변한 피고인보다는 '안 쓰겠다'는 표현을 사용한 공소외 1이 더욱 청렴한 후보자로 알려져 당시 선거의 당락에 큰 영향을 미쳤다고 판단하고,

안동MBC 주최의 제4회 문경시장선거 후보자초청 토론회에서 전임시장으로서 위 선거에 입후보한 공소외 1과 다시 토론하게 된 것을 기회로, 일반 시민들이 정상적인 의미에서의 업무추진비의 편성 및 집행 과정에 대해서는 잘 모르고 소위 '판공비'에 대해서는 막연히 부정적인 돈으로만 이해하고 있는 점 및 공소외 1이 4년 전의 토론회에서 '안 쓰겠다'는 표현을 사용한 점을 빌미로, '공소외 1은 4년 전에 판공비를 안 쓴다고 공약하고도 시장으로 재임하는 동안 시장 개인의 업무추진비를 4년간 12억 원이나 사용하여 낭비하였다'는 취지의 질문을 하여 공소외 1의 청렴성 문제를 부각시키기로 마음먹고,

사실은 공소외 1의 문경시장 재임 기간인 2002. 7. 1.부터 2006. 6. 30.까지 공소외 1이 문경시장으로서 사용한 업무추진비는 기관운영 업무추진비 1억 65,121,000원, 정원가산 업무추진비 60,207,000원, 시책추진 업무추진비 90,588,000원 등 합계 3억 15,916,000원에 불과하고, 문경시 전체에서 같은 기간 동안에 집행된 시책추진 업무추진비 합계 7억 1,268,000원 중 위와 같이 공소외 1이 사용한 90,588,000원을 제외한 나머지 각 부서별 시책추진 업무추진비 6억 10,680,000원은 각 부서별로 소관 시책 추진을 위하여 편성된 업무추진비로서 문경시 재무회계규칙에 따라 각 부서장이 소관 시책 추진과 관련하여 별도의 법인카드 등을 이용하여 이를 사용하였고, 공소외 1은 시장으로서의 예산편성권한에 기초하여 동액 상당을 각 부서별로 배정하였을 뿐 이를 사용한 사실이 없으며,

행정자치부 훈령인 '지방자치단체 세입·세출예산 편성지침'과 문경시 예산서 및 결산서, 문경시청 인터넷 홈페이지 게시물 중 시장 업무추진비 정보공개내용 등 공식자료에도 시책추진 업무추진비는 지방자치단체의 장이 아닌 지방자치단체 자체에 편성되는 예산인 점과 시책추진 업무추진비가 각 부서별로 나누어 편성·집행된다는 점 및 시장의 업무추진비는 연간 약 1억 원 상당에 불과하다는 점이 명시되어 있고, 특히 피고인은 문경시 예산서 및 결산서의 내용을

직접 열람하였으므로 시장의 업무추진비와 각 부서별 업무추진비가 위와 같이 별도로 편성되어 집행된 사실을 잘 알고 있었음에도 불구하고,

각 부서별 시책추진 업무추진비의 사용실태 및 위 공식자료의 진위 여부에 대하여 문경시청에 정보요구를 하여 자료를 제출받는 등 객관적 자료를 확인함이 없이 막연히 위 각 부서별 시책추진 업무추진비도 '시장이 사용하는 시장의 판공비'라고 전제하고, 제4회 문경시장 선거에 입후보한 공소외 1을 당선되지 못하게 할 목적으로,

2006. 5. 25. 23:00경 안동시 태화동 709-1 소재 안동MBC에서 개최된 제4회 문경시장 선거 후보자 방송토론회에서, 후보자 공약 소개 및 공약에 대한 토론, 공통질문 및 토론, 개별질문 및 토론 등 사전에 약속된 주제에 대한 토론을 마친 다음 마지막 자유토론 순서에서 주어진 질문시간을 이용하여,

"저, 이걸 좀 4년 전의 얘기에서 출발이 됩니다.

4년 전에 우리 공소외 1후보께서 판공비를 전혀 안 쓰겠다 그러는데, 4년이 지난 지금 자료를 보니까, 1년에 3억씩 12억을 썼습니다.

"라고 말한 다음, "그래서 이렇게 판공비를 많이 썼다는 문제 지적이 아니라,"라고 말하여 표면적으로는 '판공비'를 많이 사용하였다는 문제 지적이 아니라고 하면서도, 마침 질문에 주어진 제한시간이 10초 밖에 남지 않았음을 알리는 벨이 울리자, "그러면서 교육에 대한 것은 1년에 3,800만 원밖에 안 썼는데"라고 말하여 형식적으로 교육 관련 예산지원의 부족을 지적하려는 듯한 태도를 보이다가 다시 "그렇다면 판공비를 하루에 100만 원씩 썼다는 얘기입니다.

"라며, 공소외 1이 하루에 100만 원에 해당할 정도로 '판공비'를 많이 썼다는 취지를 재차 강조하여 공소외 1이 4년 전에 정상적인 의미에서의 업무추진비를 전혀 사용하지 않겠다고 공약하고도 이를 어기고 시장으로서 공소외 1 개인이 '판공비'를 4년 동안 12억 원이나 사용하였다는 취지로 질문하고,

위와 같이 많은 액수의 '판공비'를 낭비하였다는 취지의 예상치 못한 질문을 받은 공소외 1이 당황하여 "지금 어디서 근거를 두셨는지 모르지만, 아마 그런 어디서 누구한테 받은 자료인 줄은 모르지만 잘못된 자료입니다.

... (중략) ... 하루에 100만 원, 제가 이 판공비를 썼다는 것은 그건 아마 우리 문경시청 전 직원이 다 웃을 겁니다.

... (중략) ... 저는 이 공익과 사를 엄연히 구분하고 판공비를 다 우리 직원들이 사업할 수 있는 데로 다 나눠서 우리 직원들이 시사업에 차질 없이 할 수 있도록 지원했습니다.

제가 쓴 돈은 아마 거기 있을 겁니다.

... (후략)"라며 자신이 '판공비'를 하루에 100만 원씩이나 사용한 사실이 없을 뿐만 아니라 이를 개인적으로 사용한 사실도 없으며, 피고인이 근거로 삼은 자료는 잘못된 자료라는 취지로 중언부언하며 답변하자,

피고인이 문경시에 요구하여 제출받은 자료는 위와 같이 전혀 없음에도 불구하고 재차 "정말 우리 현직 시장을 거친 분이 정말 저는 이해가 안 됩니다.

판공비가 뭐니까? 업무추진비입니다.

4년 전에도 제가 말씀드리니까 업무추진비 한 푼도 안 쓰시겠다고 말씀하셨습니다.

그런데 제가 3억, 연간 3억이고, 4년간에 12억이라는 것은 문경시 정보요구 자료에서, 문경시에서 저한테 제출한 자료입니다.

그 점을 굳이 부인한다고 그러면 제가 무슨 말씀을 드리겠습니까?"라며 마치 공소외 1 개인이 4년 동안 12억 원의 '판공비'를 사용하였다는 피고인의 주장이 문경시에서 공식적으로 제공한 자료에 의하여 뒷받침되고 있는 것처럼 말하여 앞서 질문한 내용을 재강조하면서 공소외 1의 근거 없는 질문이라는 답변을 반박함으로써, 소위 '판공비'에 대해

여 막연히 부정적인 인식을 가지고 있는 일반 시민들에게 방송을 통하여 공소외 1이 4년 전에 정상적인 의미에서의 업무추진비를 전혀 사용하지 않겠다고 공약하고도 이를 어기고 시장으로서 공소외 1 개인이 업무추진비를 4년 동안 12억 원이나 사용하였다는 취지의 허위사실을 공표하였다.

나. 당심의 판단

(1) 이 사건 '①의 발언' 부분에 대한 판단

(가) '①의 발언' 부분의 허위성 여부

원심은, 2002년 토론회 당시의 토론내용에 관한 녹취록(수사기록 제304쪽)의 기재에 의하여 인정되는 다음과 같은 사실 즉, ① "깨끗한 지방자치와 효율적 자치행정을 실현하기 위한 여론은 판공비의 공개라든가 각종 회의록의 공개 및 작성, 그리고 선심성 예산을 줄이는 등 행정개혁이 필요하다고 생각합니다.

이러한 시행정의 정보공개와 행정개혁에 대한 후보자님의 견해를 듣고 싶습니다.

"라는 지정토론자 공소외 6의 질문 내용에 비추어 보면, 이는 일반인들이 판공비를 단체 기관장들이 개인적인 용도로 음성적으로 사용하는 것이거나 낭비성 예산으로 인식하고 있다는 전제에서 이에 대한 판공비의 사용내역에 관한 자료의 공개 등에 관한 피고인과 공소외 1의 견해를 질문한 것으로 보이는 점, ② 위와 같은 질문에 대하여 피고인이 '투명하게 공개하겠다'는 표현을 사용한 것과는 달리 공소외 1은 처음에 '판공비에 손을 한 톨도 안 대겠다'는 표현을 사용하였으나, 뒤이어 "경상북도에도 지방자치단체장이 지난번에 약 10여 명 구속된 걸로 알고 있습니다.

... 뒷돈 챙기다가 ..."라는 표현을 사용한 점, ③ 피고인이 2번의 추가질문 기회를 통해 계속해서 '판공비는 기관장이 기관을 운영하기 위해 사용해야 하는 업무추진비로서 기관장의 의지에 따라 함부로 전용할 수도 없는 성질의 돈'이라는 취지로 말하며 공소외 1의 '판공비'의 개념에 대한 오해가 있음을 거듭하여 지적하자 공소외 1은 비록 '판공비를 안 짜고 안 쓴다'는 표현을 사용하기는 하였으나 종국에는 " ... 그 문제는 제가 어떠한 개인적으로 쓰는 판공비를 제가 말씀드린거지, 시장실에서 또 부시장실에서 그 각 부서마다 쓰는 것이 아마 있을 겁니다.

거기에 대해서는 말한 것이 아닙니다.

"라고 답변한 점 등 위 토론회에서의 공소외 1의 발언을 전체적인 맥락에서 파악하여 보면, 공소외 1의 '판공비에 손을 한 톨도 안 대겠다'라는 표현은 그 취지가 자신은 '판공비'를 개인적인 용도로 집행하지 않겠다는 것이지, 정상적인 의미에서의 업무추진비를 사용하지 않겠다고 약속 내지 공약한 취지는 아니라고 할 것이므로, 결국 위 토론회로부터 4년 뒤에 있는 이 사건 토론회에서 피고인이 한 '①의 발언' 부분은 진실에 부합되지 않은 허위사실이라고 볼 수 밖에 없다고 판단하였는바, 위와 같은 사실인정과 판단은 정당하고, 거기에 피고인의 주장과 같은 사실오인의 위법이 없다.

(나) '①의 발언' 부분의 허위성에 관한 인식이 있었는지 여부

원심은, 피고인이 4년 전에 있었던 YMCA 주최 제3회 문경시장 후보자 선거토론회 당시 공소외 1과 '판공비' 문제를 두고 2번의 추가질문까지 할 정도로 격론을 펼친 바로 상대 후보자였다는 점, 피고인의 제1회 검찰 피의자신문 시에 '공소외 1은 위 제3회 문경시장 후보자 선거토론회 당시 판공비의 개념을 잘 모르고 시장이 그냥 써도 되는 돈 정도로 알고 있는 시민들에게는 방송을 통하여 자신이 돈이 많아서 판공비를 쓰지 않고도 청렴하고 깨끗하게 시정을 이끌어간다는 식으로 알려지고 있는 상황이었고, 그로 인해 그 점이 당시 선거결과에 큰 영향을 미쳤다고 생각한다

‘는 취지로 진술할 정도로 피고인으로서 당시 상황이 그로부터 4년이 지나도록 쉽게 잊혀지지 않았던 것으로 보이는 점, 특히 피고인의 예산담당 선거참모인 공소외 2가 검찰 및 원심 법정에서 ‘공소외 1이 안 쓴다고 했으면 안 써야 할 것을 쓴 것이 잘못되었고 이는 도덕적으로 문제가 있다고 생각되어 이를 이 사건 토론회에서 지적하려고 한 것’이라는 취지로 진술한 것과 같이 상대 후보자의 도덕성을 지적하여 공직적격을 검증하려는 의도까지 있었다면, 할 수 있는 한 지난 선거토론회의 자료를 찾아보려고 노력을 하였어야 마땅함에도 불구하고, 4년 전 토론회에서 있었던 발언들에 관한 객관적인 자료를 구입하기 위한 상당한 노력을 기울이지 않았던 것으로 보이고, 기록상으로도 그러한 흔적을 찾아볼 수 없는 점 및 그 밖에 피고인의 학력, 경력, 사회적 지위, 공표 경위, 시점 등을 종합적으로 고려하여 보면, 위 2002년 토론회에서 공소외 1이 정상적인 의미의 판공비도 쓰지 않겠다는 취지의 발언을 한 것은 아니라는 것을 이 사건 토론회가 있기까지도 인식하고 있었다고 판단하였다.

그러나 원심의 위와 같은 판단은 다음과 같은 이유에서 받아들이기 어렵다.

즉, 2002년 토론회 당시 ‘판공비에는 손을 한 톨도 안 대겠다’는 취지의 공소외 1의 발언에 대해 피고인이 정상적인 업무추진을 하기 위하여는 판공비를 사용하지 않을 수 없다는 취지로 지적하였음에도 공소외 1이 “아예 예산을 팔 적에 판공비를 안 짜고 안 쓰도록 그래 하면 아마 되는 걸로 알고 있습니다.

”라는 강한 표현을 사용하며 재반박한 점, 위와 같은 공소외 1의 재반박에 대하여 피고인이 재차 업무추진을 위한 판공비의 필요성에 관하여 지적하자, 공소외 1이 중국에는 개인적으로는 판공비를 사용하지 않겠다는 취지의 말을 하기는 하였으나 공소외 1이 쓰지 않겠다는 판공비의 범위나 종류에 관하여는 다소 불명확한 표현을 사용하여, 피고인이 추가발언을 통하여 이를 지적하고자 하였으나 사회자의 제지로 공소외 1의 발언의 진의를 명확히 듣지 못한 채 판공비에 관련된 부분의 토론을 마치게 된 점, 공소외 1은 당시 선거에서 시장에게 지급되는 월급도 사용하지 않겠다는 것을 공약으로 내세웠던 점, 이 사건 토론회는 2002년 토론회가 있을 때로부터 4년이 경과한 시점에 개최된 것이라 피고인으로서 2002년 당시의 토론회에서 공소외 1이 한 발언의 자세한 내용까지 기억하기는 어려울 것으로 보이는 점 등에 비추어 보면, 피고인은 이 사건 토론회에서 위 발언을 할 당시에는 2002년 토론회에서의 공소외 1의 발언이 단순히 개인적인 용도로 판공비를 사용하지 않겠다는 취지 이상의 의미를 가지는 것으로 인식하고 있었을 가능성을 배제할 수 없고, 더구나 뒤에서 보는 바와 같이 이 사건 토론회에서 판공비 문제를 거론하게 된 것은, 공소외 1이 시장으로 재직하면서 판공비를 사용하였다는 것 자체를 문제 삼는거나 판공비의 집행의 투명성에 관한 문제를 다루기 위한 것이 아니라, 예산의 효율적 운영과 관련하여 판공비 등과 같은 소모성 예산을 줄이고 그러한 예산으로 교육분야의 재정을 지원하는 정책의 필요성을 주장하기 위한 것이었던 점에 비추어 보면, 피고인이 이 사건 토론회에서 한 ‘①의 발언’은, 과거 공소외 1이 2002년 토론회에서 한 발언의 진의를 제대로 파악하지 못한 채 그 발언의 의미를 판공비를 개인적인 용도로 쓰지 않겠다는 이상의 의미로 받아들인 상태에서, 판공비 예산에 비하여 교육분야의 재정에 지원한 금액은 극히 미미하다는 사실을 지적하고 그러한 정책을 비판하기 위하여 과거 공소외 1의 발언을 언급한 것이지, 공소외 1이 2002년 토론회에서 한 발언의 진의를 충분히 인식하고 있음에도 마치 공소외 1이 어떠한 의미의 판공비도 사용하지 않겠다는 공약을 하였다는 내용의 허위사실을 내세운다는 인식 아래 한 것이라고 단정할 수 없다.

(2) 이 사건 '②의 발언' 부분에 대한 판단

(가) 원심의 판단

원심은, 문경시장으로서 개인이 사용할 수 있는 업무추진비는, 행정자치부 훈령에 의하여 명시적으로 시장에게 배정된 기관운영 업무추진비와 그 경비의 성격을 고려하지 않았을 때의 정원가산 업무추진비 및 문경시 전체의 시책추진 업무추진비 중 문경시청 홈페이지를 통하여 실질적으로 시장에게 배정된 시책추진 업무추진비로 공시하고 있는 시책추진 업무추진비 정도로 볼 수밖에 없고, 이에 따르면 공소외 1이 그 재임 기간인 2002. 7. 1.부터 2006. 6. 30.까지 문경시장으로서 사용한 업무추진비는 합계 315,916,000원에 불과하므로, '공소외 1이 문경시장으로서 판공비를 4년 동안 12억 원을 사용하였다'는 취지의 '②의 발언' 부분은 진실에 부합하지 않는 허위사실을 공표한 것이라고 판단하였다.

(나) 당심의 판단

원심의 위와 같은 판단은, 피고인이 이 사건 토론회에서 한 위 발언의 의미를 "문경시장으로서의 개인 공소외 1이 4년간 12억 원의 판공비를 사용하였다."

"라는 뜻으로 해석하는 것을 전제로 하는 것이고, 이 사건 공소사실 역시 피고인이 그러한 뜻에서 이 사건 '②의 발언'을 한 것을 전제로 하는 것인데, 위와 같은 판단은 다음과 같은 이유로 수긍할 수 없다.

특정 장소에서 한 피고인의 발언이 허위사실임을 전제로 공소가 제기된 경우에는 그 발언의 단편적이고 세부적인 구절이나 단어에 구애될 것이 아니라 당해 절차에 있어서의 발언 전체를 일체로 파악하여 판단하여야 할 것이고, 발언의 의미가 그 자체로 불분명하거나 다의적으로 이해될 수 있는 경우에는 언어의 통상적인 의미와 용법, 문제된 진술이 나오게 된 전후의 문맥, 발언의 취지와 의도, 발언이 행하여진 경위, 발언의 상대방과 그밖에 듣는 사람들의 예상되는 반응과 태도 등을 종합하여 당해 발언의 진정한 의미를 명확히 한 연후에, 사실의 진위 여부에 대한 판단에 나아가야 할 것임은 원심에서도 실시한 바와 같다.

그런데 피고인, 공소외 2의 경찰, 검찰 및 원심법정에서의 각 진술, 공소외 7, 8, 9, 4의 각 검찰 진술, 수사결과서(참고인 공소외 5 전화조사), 공소외 2 작성의 참고자료(수사기록 제888쪽, 이는 공소외 2가 이 사건 토론회 개최에 즈음하여 토론회를 대비하여 만든 자료이다), 연도별 업무추진비 계산 메모(수사기록 제911쪽, 이 사건 토론회 전에 문경시의 업무추진비 예산 규모를 파악하면서 작성된 것이다), 각 녹취록(수사기록 제103, 247쪽), 거리연설문(수사기록 제1,169쪽, 2006. 5. 26. 문경시 모전동 소재 대동아파트 입구에서의 거리연설문)의 각 기재를 종합하여 보면, ①피고인은 이 사건 토론회가 개최되기 전에 피고인의 예산담당 선거참모였던 공소외 2로부터 문경시의 부채관련 문제 등과 아울러 공소외 1이 4년 전 월급과 판공비를 쓰지 않겠다고 한 공약의 이행 문제, 업무추진비 예산의 규모 및 사용처에 관한 문제, 다른 지방자치단체에 비하여 턱없이 부족한 교육재정 지원 문제 등을 토론회에서 언급하는 문제를 보고받고, 이에 관하여 토의하는 과정에서 업무추진비 예산과 대비하여 교육재정 지원 문제를 거론하기로 결정한 사실, ②피고인은 이 사건 토론회에서의 자유토론시간에 공소외 1에게 "저, 이건 좀 4년 전의 얘기에서 출발이 됩니다.

이 4년 전에 우리 공소외 1후보께서 이 판공비를 전혀 안 쓰겠다 그러는데, 4년이 지난 지금 자료를 보니까 1년에 3억씩 12억을 썼습니다.

그래서 이렇게 판공비를 많이 썼다는 문제 지적이 아니라, 그러면서 교육에 대한 것은 3천 8백만 원 밖에 안 썼는데, 그렇다면 판공비를 하루에 백만 원씩 썼다는 얘기입니다.

그렇다면 교육비 예산은 좀 더 ..."라고 질문을 하다가 30초의 질문시간이 경과하여 사회자가 피고인의 질문을 중간에서 차단하고 공소외 1에게 답변을 요청하는 바람에 그 질문을 마무리하지 못한 채 마치게 되었고, 이에 대하여 공소외 1은 "예, 지금 어디서 근거를 두셨는지 모르지만, 아마 그런 어디서 누구한테 받은 자료인 줄은 모르지만, 잘못된 자료입니다.

오늘, 이 시간 이후에 내일 아침에 문경시청에 가서 한 번 그 자료를 다시 받아 보세요. 그것은 아무런 근거가 없고, 허위 자료이기 때문에 제가 대답할 가치조차 없습니다.

하루에 백만 원 제가 이 판공비를 썼다는 것은 그건 아마 우리 문경시청 전 직원이 아마 다 웃을 겁니다.

그러니까 그런 근거 없는 자료를 가지고 말씀하시면 안됩니다.

... (중략) ... 저는 이 공익과 사를 엄연히 구분하고 판공비를 다 우리 직원들이 사업할 수 있는 데로 다 나눠서 우리 직원들이 시사업에 차질 없이 할 수 있도록 지원했습니다.

제가 쓴 돈은 아마 거기 있을 겁니다.

... (후략)"라며 강하게 항의하며 반발하자, 피고인은 보충질문을 하면서 "정말 우리 현직 시장을 거치신 분이 정말 저는 이해가 안 됩니다.

판공비가 뭘니까? 업무추진비입니다.

4년 전에도 제가 말씀드리니까, 업무추진비 한 푼도 안 쓰시겠다고 말씀하셨습니다.

그런데 제가 3억, 연간 3억이고, 4년간에 12억이라는 것은 문경시 정보요구자료에서, 문경시에서 저한테 제출한 자료입니다.

그 점을 굳이 부인한다고 하면 제가 무슨 말씀을 드리겠습니까?"라고 반박하고, 다시 공소외 1은 '그 자료가 잘못되었고 자신은 당연히 써야 될 업무추진비만 사용하였다'는 취지로 답변한 사실, ③피고인은 이 사건 토론회 개최 후인 2006. 5. 26. 문경시 모전동 소재 대동아파트 입구에서의 거리연설에서 "제가 시장이 되면 예산을 알뜰살뜰, 짜임새 있게 쓰겠습니다.

불필요한 예산은 과감하게 줄이겠습니다.

... (중략) ... 지난해 교육비로 우리 문경시에서 지원한 것은 고작 3,800만 원에 불과합니다.

... (중략) ... 우리 문경시의 자료를 보니까 공소외 1시장 재임 지난 4년간 문경시의 판공비 예산이 12억 가까이 됩니다.

판공비가 4년간 12억이라고 하면은 1년에 3억이 되지 않습니까, 이것은 거의 하루에 100만 원 가까이 되는 돈입니다.

제가 시장이 되면 불요불급한 행사는 과감하게 줄이겠습니다.

판공비 예산을 삭감하여 교육비 예산을 대폭 늘리겠습니다.

교육 관련 조례도 추가적으로 새로이 마련하겠습니다.

... (후략)"라는 내용의 발언을 하고, 2006. 5. 29. 선거유세에서도 "... 판공비는, 판공비가 1년에 3억씩입니다.

4년에 12억입니다.

1년에 3억이면 한달을 25일로 잡으면 얼마나 될 거 같습니까? ... 판공비 또 써야 되죠, 다른 데도 씁니다.

그러나 교육비 예산 열배 늘어봐야 3억 ... 밖에 안됩니다.

...(후략)"라는 발언을 한 사실, ④한편, 피고인과 공소외 2는 이 사건 토론회 전에 그 준비를 하면서 문경시 공무원인 공소외 4, 7, 8, 9, 5(그 중 공소외 4는 문경시 예산담당공무원이다)에게 시장의 업무추진비 예산의 규모가 3억 원 정도 되는지를 물어보았는데 당시 그 구체적인 자료나 근거를 제시하면서 묻거나 위 공무원들에게 구체적인 근거나 자료를 요구하였던 것은 아닌 사실 등을 인정할 수 있는바, 이와 같이 당초 별개의 문제로 검토되었던 업무추진비 문제와 교육재정지원 문제가 토론회 준비과정을 거치면서 교육재정지원 문제를 업무추진비 문제와 결부시켜 제기하기로 결정하고, 실제 이 사건 토론회에서도 업무추진비와 교육재정지원 문제를 함께 거론한 점, 이 사건 토론회 이후의 다른 선거유세에서도 다소 표현의 차이는 있으나 문경시의 예산운영문제와 관련하여 업무추진비 예산과 교육재정지원비를 대비하여 발언하면서 예산의 효율적인 운영에 관한 자신의 의견을 피력하였던 점 등을 종합하여 보면, 피고인이 이 사건 토론회에서 이 사건 '②의 발언'을 한 의도는, 업무추진비로 사용된 예산의 규모와 교육재정지원에 사용된 예산의 규모를 서로 대비함으로써 과거 토론회에서 판공비를 쓰지 않겠다는 말까지 한 적이 있는 상대 후보 공소외 1이 시장으로 재직하면서 판공비 등과 같은 소모성 예산에 비하여 극히 미미한 금액을 교육재정에 지원하였다는 사실을 지적하면서 교육재정지원에 관한 정책 등 비효율적 예산운영을 비판하고, 나아가 업무추진비와 같은 소모성 또는 낭비성 예산을 줄여 교육재정에 지원하는 정책을 펴겠다는 자신의 의견을 제시하기 위한 것이었으나 방송토론회에서의 시간상의 제약으로 인하여 그 발언의 전체적인 의도를 제대로 전달하지 못하게 된 것으로 보일 뿐이고, 그것이 일반인의 판공비에 대한 부정적인 시각을 이용하여 공소외 1이 판공비를 쓰지 않겠다는 공약을 내세우고도 이를 어기고 시장으로서의 공소외 1 개인이 판공비를 4년간 12억 원을 직접 사용하였다거나 그러한 판공비를 부정하게 사용하였다는 것을 내세우려고 했던 것으로는 보이지 아니한다(이는 피고인과 공소외 2가 문경시 공무원인 공소외 4 등에게 업무추진비 예산의 세부적 내용이나 그 집행주체와 집행실태에 관하여 상세하게 묻지 아니하고 전체적인 예산규모만을 확인한 것에 그친 점을 보더라도, 피고인은 시장인 공소외 1이 업무추진비를 정당한 곳에 사용하였는지 여부 등 그 집행의 투명성을 문제 삼으려고 하였던 것은 아니라고 판단된다).

이러한 피고인의 이 사건 토론회에서의 발언 의도와 토론과정에서의 상호 공방의 태도, 그 표현의 객관적 내용을 종합하면, 1년간 3억 원씩 4년간 12억 원을 사용하였다는 발언의 전체적인 취지는, 공소외 1의 시장 재임 기간 동안 문경시 예산 중 업무추진비로 집행된 예산이 12억 원에 달한다는 점을 부각시켜 문경시 예산편성의 적정성을 문제삼은 것으로 보아야 하고, 선거인의 입장에서 위 발언의 취지를 같은 맥락에서 이해하는 것이 가능하였을 것으로 보여지므로, 피고인의 위와 같은 발언이 허위 사실을 공표한 것이라거나 허위라는 점을 인식하고 한 것이라고 단정할 수 없다.

나아가 위 각 증거에 의하면, 피고인은 업무추진비의 규모나 집행내역을 파악함에 있어 부정확한 자료에 의존함으로써 그 정확한 내역을 밝히지 못한 채 기관운영 업무추진비, 정원가산 업무추진비, 시책추진 업무추진비의 예산의 합계액(2005년도 예산의 경우에는 기관운영 업무추진비 5,300만 원, 정원가산 업무추진비 2,000만 원, 시책추진 업무추진비 2억 5,000만 원 합계 3억 2,300만 원이다)을 개략적으로 계산하여 4년간 기관운영, 정원가산, 시책추진 업무추진비 등 12억 원의 판공비가 집행되었다고 발언하였고, 이는 공소외 10에 대한 검찰 진술조서(수사기록 제549쪽)의 진술기재와 업무추진비집행현황(수사기록 제116쪽), 수사보고(참고인 공소외 10 제출자료)에 첨부된 시장 정원가산업무추진비 현황(수사기록 제652쪽), 수사보고(참고인 공소외 10 제출)에 첨부된 업무추진비 현황(수사기록 제774쪽)의 각 기재에 의하여 인정되는 실제 예산집행 결과, 즉 공소외 1이 시장으로 재임하는 동안 집행된 시장의

기관운영 업무추진비 165,121,000원, 시장의 정원가산 업무추진비 60,207,000원, 문경시의 시책추진 업무추진비 701,268,000원의 합계 926,596,000원과 다소 차이가 있기는 하나, 이러한 차이는 언제든지 반론을 통하여 시정할 수 있는 기회가 부여된 방송토론회의 특성과 중요한 부분이 객관적 사실과 합치하는 경우 세부에서 진실과 약간 차이가 나거나 다소 과장된 표현을 한 것이 있다 하더라도 그 내용 전부를 허위사실로 볼 수는 없는 법리에 비추어, 허위사실을 공표한 것에 해당한다고 평가할 수 없다.

다.

소결

그렇다면, 피고인의 이 사건 발언 중 '①의 발언'은 그 발언의 내용이 허위라는 사실에 관한 인식이 있었다고 단정할 수 없고, '②의 발언'은 그 내용이 허위사실이라거나 피고인이 허위라는 점을 인식하고 한 것으로 단정할 수 없다 할 것인데, 원심은 이와 달리 피고인의 이 사건 발언이 모두 허위 사실이고 피고인은 허위사실에 관한 인식도 있었다고 판단하였으니, 원심판결 중 피고인에 대한 허위사실공표로 인한 공직선거법위반 부분에는 사실을 오인하여 판결에 영향을 미친 위법이 있고, 이와 형법 제37조 전단의 경합범 관계에 있는 사전선거운동에 의한 공직선거법위반 부분도 함께 파기되어야 할 것이다.

4. 결론

따라서 피고인의 항소는 이유 있으므로, 피고인과 검사의 양형부당의 주장에 관하여 더 나아가 살피지 아니하고, 형사소송법 제364조 제6항에 의하여 원심판결 중 피고인에 대한 부분을 파기하고 변론을 거쳐 다시 다음과 같이 판결한다.

【이유】

】1. 피고인의 항소이유의 요지

가. 사실오인 등의 점(허위사실공표로 인한 공직선거법위반의 점에 대하여)

- (1) 2002. 6. 5. YMCA가 주최한 제3회 문경시장선거 후보자 초청토론회(이하 '2002년 토론회'라고 한다)에서 공소외 1은 '나는 판공비를 쓰지 않겠다'는 취지의 말을 거듭하여 한 사실이 있을 뿐 판공비를 쓰되 개인적인 용도로는 사용하지 않겠다는 말을 한 바는 없으므로, 피고인이 2006. 5. 25. 23:00경 안동 MBC에서 개최된 제4회 문경시장선거 후보자 방송토론회(이하 '이 사건 토론회'라고 한다)에서 "4년 전에 우리 공소외 1후보께서 이 판공비를 전혀 안 쓰겠다 그러는데"라고 한 부분(이하 '①의 발언'이라 한다)은 허위사실을 공표한 것이 아니고, 가사 그 발언의 내용이 객관적으로는 허위사실에 해당한다 하더라도 2002년 토론회에서 공소외 1이 수차례 '판공비를 쓰지 않겠다'는 취지의 발언을 하였고, 피고인은 이에 대해 시장이 업무를 수행하면서 판공비를 전혀 사용하지 않을 수는 없으므로 공소외 1의 위와 같은 발언은 잘못된 것이라는 것을 거듭 지적하면서 그 발언의 취소를 구하기 위하여 당시 사회자에게 추가발언의 기회까지 요청하였으나 그것이 무산된 채 토론회를 마쳤기 때문에, 피고인으로서의 당시 공소외 1의 발언을 개인적인 용도로 판공비를 사용하지 않겠다는 취지로 받아들인 것이 아니라 시장이 되면 판공비를 전혀 쓰지 않겠다는 뜻으로 받아들였던 것이어서 이 사건 토론회에서 자신의 발언이 허위사실에 해당한다는 것에 대한 인식이 없었다.

(2) 또, 문경시의 업무추진비 중 문경시장의 기관운영 업무추진비는 2005년도 예산을 기준으로 하면 연간 5,300만 원, 정원가산 업무추진비는 연간 2,000만 원, 시책추진 업무추진비는 연간 2억 5천만 원으로 편성되었고, 그 중 시책추진 업무추진비는 연간 상한액(연간 2억 5천만 원)의 범위 내에서 시장이 그 재량에 의하여 각 시책별로 예산을 배정하고, 배정하였던 예산도 필요시에는 시의회의 승인을 얻어 다른 시책의 업무추진비로 변경하거나 다른 예산항목에 지원하는 것이 가능하며, 그 집행에 있어서도 시장의 승인을 얻거나 사후에 보고하는 등 위 시책추진 업무추진비의 예산 편성에서부터 그 집행 및 결산에 이르기까지 시장이 전반적으로 관여하므로 시장에게 배정된 시책추진 업무추진비 외에 부서별로 배정된 시책추진 업무추진비까지 시장의 판공비에 포함하는 것이 타당하고, 따라서 피고인이 시책추진 업무추진비 전체를 문경시장의 판공비로 파악하여 이 사건 토론회에서 "4년이 지난 지금 자료를 보니까, 1년에 3억씩 12억을 썼습니다.

... (중략) ... 그렇다면 판공비를 하루에 100만 원씩 썼다는 얘기입니다.

"라고 말한 부분(이하 '②의 발언'이라 한다)은 허위사실을 공표한 것에 해당하지 아니하고, 시장에게 배정된 시책추진 업무추진비와 부서별로 배정된 시책추진 업무추진비를 분리하여 보더라도, 부서별 시책추진 업무추진비 중 소위 '시장 몫'에 해당하는 금액을 형식적으로는 부서별로 증액 배정해 두고 실제로는 그 부분을 시장이 집행하는 방법으로 시장은 전체 시책추진 업무추진비 중 연간 1억 2,700만 원을 집행하였으므로, 결국 공소외 1은 시장으로서 업무추진비를 연간 2억 원씩, 4년간 약 8억 원을 사용한 것인데, 이와 같이 시장이 업무추진비로 사용한 금액이 피고인이 이 사건 토론회에서 시장이 사용하였다고 한 판공비 금액과 다소 차이가 난다 하더라도 이는 약간의 과장에 불과하여 피고인의 발언을 허위사실을 공표한 것이라고 할 수 없으며, 가사 법률적으로는 시책추진 업무추진비가 지방자치단체인 시의 업무추진비일 뿐 지방자치단체장인 시장의 업무추진비로 평가할 수 없어 위와 같은 발언이 객관적으로는 허위사실에 해당한다고 하더라도, 피고인은 이 사건 토론회 전에 선거참모인 공소외 2로부터 공소외 1이 시장에 재임하면서 매년 3억 원 이상씩 4년간 12억 원 이상의 판공비를 집행하였는데 교육비에 지원한 금액은 연간 3,800만 원에 불과하다는 말을 듣고, 문경시 시의원 공소외 3으로부터 입수한 문경시의 매년도 예산서 및 결산서의 내용과 문경시 공무원으로 근무한 공소외 4, 5 등을 통하여 판공비의 규모를 확인한 후, 이 사건 토론회에서 시장 판공비를 줄여 그 금액만큼 교육비로 지원하는 문제를 제기하기로 하면서 시의 시책업무 추진비를 시정의 최고책임자인 시장의 시책업무 추진비로 판단하고 이 사건 토론회에서 위와 같은 발언을 한 것이므로, 피고인이 이 사건 토론회에서 위와 같은 발언을 할 당시에는 그 사실이 허위라는 점에 관한 인식이 없었다.

(3) 피고인의 이 사건 발언은, 피고인이 일방적으로 자신의 주장을 전달하는 것이 아니라 각 후보자의 발언을 요청하고 중재하는 사회자의 주재 하에 진행되고 상대방의 반론이 허용되는 방송토론회에서의 발언으로서 업무추진비 등 예산의 적정하고 효율적 운영에 관한 정책토론의 과정에서 나온 것이므로, 피고인이 이 사건 발언을 함에 있어 상대방 후보를 낙선시키기 위한 목적이 있었다고 단정할 수 없고, 가사 피고인의 발언에 일부 허위의 사실이 포함되어 있다 하더라도 선거과정에서의 표현의 자유를 보장함으로써 선거인으로 하여금 후보자의 적격성을 선별할 기회를 제공하자는 공직선거법의 합동토론회 제도의 취지와 이 사건 발언의 취지 및 내용에 비추어 보면, 위법성이 있다고 할 수 없다.

나. 양형부당의 점

피고인에 대한 이 사건 공소사실이 모두 유죄가 인정된다 하더라도 이 사건 사전선거운동은 선거일로부터 7개월 전의 일이고 이 사건 토론회에서의 발언이 전혀 근거 없는 것이 아닌 점 등에 비추어 보면, 원심이 선고한 형은 너무 무거워 부당하다.

2. 검사의 항소이유의 요지

피고인의 이 사건 토론회에서의 발언은 상대 후보인 공소외 1의 청렴한 이미지에 타격을 주어 상대방을 낙선시킬 목적으로 의도적으로 근거 없는 허위 사실을 주장한 것이고, 특히 그 파급효과가 큰 TV토론회에서 그와 같은 발언이 있었던 점, 피고인의 근거 없는 흑색선전으로 인하여 문경시에 심각한 분열과 대립의 양상이 초래된 점, 피고인은 이 사건 이전에도 사전선거운동을 한 사실로 벌금 80만 원의 형을 받고 확정된 사실이 있는 점 등에 비추어 보면, 원심이 피고인에게 선고한 형은 너무 가벼워 부당하다.

3. 피고인의 사실오인 등 주장에 관한 판단

가. 허위사실공표로 인한 공직선거법위반의 점에 관한 공소사실의 요지

당선되지 못하게 할 목적으로 연설·방송·신문·통신·잡지·벽보·선전문서 기타의 방법으로 후보자에게 불리하도록 후보자에 관하여 허위의 사실을 공표하여서는 아니됨에도 불구하고,

사실은 제3회 문경시장선거 당시 피고인과 공소외 1이 참여한 가운데 실시된 YMCA 주최 후보자초청 토론회에서 지정 토론자인 공소외 6이 공통질문으로 '깨끗한 지방자치와 효율적 자치행정을 실현하기 위하여는 판공비의 공개라든가 각종 회의록의 공개 및 작성, 그리고 선심성 예산을 줄이는 등 행정개혁이 필요하다'는 전제 하에 정보공개와 행정개혁에 관한 견해를 질문하자,

피고인은 "저는 제가 시장이 되면 이 판공비, 시장 판공비 문제는 쓴 내역 이런 것을 투명하게 공개하겠습니다.

"라고 답변한 반면, 공소외 1은 '판공비'를 업무와 관계없이 기관장이 임의로 사용하기 위하여 따로 편성해둔 돈으로 이해하여 "저 같은 경우에는 판공비를 백 프로 공개하고 어떠한 항목이든 간에 백 프로 공개해서 저는 그 판공비에 손을 한 톨도 안대겠습니다.

이 판공비는 우리 시 직원 어려운 가족에게, 시 재정에 보태 쓰도록 그래 하겠습니다.

"라고 답변하였고,

이에 피고인은 공소외 1이 판공비를 소위 '기밀비' 정도로 잘못 이해하고 있다고 생각하여 '판공비는 민간기업의 경우와 달리 안 쓴다고 하여 다른 곳에 쓸 수 있는 것이 아니라 불용 처분되기 때문에 판공비로 시 직원을 돕거나 시 재정에 보태 쓴다는 것은 말이 안 된다'는 취지로 반박하였고, 공소외 1은 "그 판공비를 안 쓴다는 것은 제가 안 쓴다는 겁니다.

제가 안 쓰고, 아예 예산을 짤 적에 판공비를 안 짜고 안 쓰도록 그래 하면 아마 되는 걸로 알고 있습니다.

"라며 '판공비'를 개인적으로 쓰지 않겠다는 취지로 답변하였으며,

피고인이 다시 한번 '시장이 판공비를 쓴다고 하여 개인적으로 사용하는 게 아니다'는 취지로 반박하자, 공소외 1이 최종적으로 "그 문제는 제가 개인적으로 쓰지 않는다는 것을 분명히 말했습니다.

저 개인은 판공비를 쓰지 않겠다.

그러나 아마 시장이 있으면 시장실에서 공용으로 쓰는 것은 아마 있을 겁니다.

그런데 그 문제는 제가 어떠한 개인적으로 쓰는 판공비를 제가 말씀드린 거지, 시장실에서 또 부시장실에서 그 각 부서마다 쓰는 것이 아마 있을 겁니다.

거기에 대해서는 말한 것이 아닙니다.

"라고 답변하여,

결국 공소외 1은 '판공비'를 개인적으로 사용하는 등 음성적으로 집행하지 않겠다는 취지로 답변하였을 뿐 정상적인 의미에서의 업무추진비를 사용하지 않겠다고 공약한 사실이 없고, 피고인도 대구지방환경청장 등 자신의 공직 근무 경험을 토대로 공소외 1의 판공비 개념 이해에 문제가 있다는 취지로 위와 같이 토론을 하였으므로, 공소외 1의 발언 취지가 '판공비'를 음성적으로 집행하지 않겠다는 것에 불과함을 잘 알고 있었음에도 불구하고,

위와 같은 토론의 결과, 정상적인 의미에서의 업무추진비 개념에 대해서는 잘 모르고 소위 '판공비'에 대해서는 막연히 부정적인 돈으로 이해하고 있는 일반 시민들에게, 단순히 '판공비 사용내역을 공개하겠다'고 답변한 피고인보다는 '안 쓰겠다'는 표현을 사용한 공소외 1이 더욱 청렴한 후보자로 알려져 당시 선거의 당락에 큰 영향을 미쳤다고 판단하고,

안동MBC 주최의 제4회 문경시장선거 후보자초청 토론회에서 전임시장으로서 위 선거에 입후보한 공소외 1과 다시 토론하게 된 것을 기회로, 일반 시민들이 정상적인 의미에서의 업무추진비의 편성 및 집행 과정에 대해서는 잘 모르고 소위 '판공비'에 대해서는 막연히 부정적인 돈으로만 이해하고 있는 점 및 공소외 1이 4년 전의 토론회에서 '안 쓰겠다'는 표현을 사용한 점을 빌미로, '공소외 1은 4년 전에 판공비를 안 쓴다고 공약하고도 시장으로 재임하는 동안 시장 개인의 업무추진비를 4년간 12억 원이나 사용하여 낭비하였다'는 취지의 질문을 하여 공소외 1의 청렴성 문제를 부각시키기로 마음먹고,

사실은 공소외 1의 문경시장 재임 기간인 2002. 7. 1.부터 2006. 6. 30.까지 공소외 1이 문경시장으로서 사용한 업무추진비는 기관운영 업무추진비 1억 65,121,000원, 정원가산 업무추진비 60,207,000원, 시책추진 업무추진비 90,588,000원 등 합계 3억 15,916,000원에 불과하고, 문경시 전체에서 같은 기간 동안에 집행된 시책추진 업무추진비 합계 7억 1,268,000원 중 위와 같이 공소외 1이 사용한 90,588,000원을 제외한 나머지 각 부서별 시책추진 업무추진비 6억 10,680,000원은 각 부서별로 소관 시책 추진을 위하여 편성된 업무추진비로서 문경시 재무회계규칙에 따라 각 부서장이 소관 시책 추진과 관련하여 별도의 법인카드 등을 이용하여 이를 사용하였고, 공소외 1은 시장으로서의 예산편성권한에 기초하여 동액 상당을 각 부서별로 배정하였을 뿐 이를 사용한 사실이 없으며,

행정자치부 훈령인 '지방자치단체 세입·세출예산 편성지침'과 문경시 예산서 및 결산서, 문경시청 인터넷 홈페이지 게시물 중 시장 업무추진비 정보공개내용 등 공식자료에도 시책추진 업무추진비는 지방자치단체의 장이 아닌 지방자치단체 자체에 편성되는 예산인 점과 시책추진 업무추진비가 각 부서별로 나누어 편성·집행된다는 점 및 시장의 업무추진비는 연간 약 1억 원 상당에 불과하다는 점이 명시되어 있고, 특히 피고인은 문경시 예산서 및 결산서의 내용을 직접 열람하였으므로 시장의 업무추진비와 각 부서별 업무추진비가 위와 같이 별도로 편성되어 집행된 사실을 잘 알고 있었음에도 불구하고,

각 부서별 시책추진 업무추진비의 사용실태 및 위 공식자료의 진위 여부에 대하여 문경시청에 정보요구를 하여 자료를 제출받는 등 객관적 자료를 확인함이 없이 막연히 위 각 부서별 시책추진 업무추진비도 '시장이 사용하는 시장의 판공비'라고 전제하고, 제4회 문경시장 선거에 입후보한 공소외 1을 당선되지 못하게 할 목적으로,

2006. 5. 25. 23:00경 안동시 태화동 709-1 소재 안동MBC에서 개최된 제4회 문경시장 선거 후보자 방송토론회에서, 후보자 공약 소개 및 공약에 대한 토론, 공통질문 및 토론, 개별질문 및 토론 등 사전에 약속된 주제에 대한 토론을 마친 다음 마지막 자유토론 순서에서 주어진 질문시간을 이용하여,

“저, 이걸 좀 4년 전의 얘기에서 출발이 됩니다.

4년 전에 우리 공소외 1후보께서 판공비를 전혀 안 쓰겠다 그러는데, 4년이 지난 지금 자료를 보니까, 1년에 3억씩 12억을 썼습니다.

“라고 말한 다음, “그래서 이렇게 판공비를 많이 썼다는 문제 지적이 아니라,”라고 말하여 표면적으로는 ‘판공비’를 많이 사용하였다는 문제 지적이 아니라고 하면서도, 마침 질문에 주어진 제한시간이 10초 밖에 남지 않았음을 알리는 벨이 울리자, “그러면서 교육에 대한 것은 1년에 3,800만 원밖에 안 썼는데”라고 말하여 형식적으로 교육 관련 예산지원의 부족을 지적하려는 듯한 태도를 보이다가 다시 “그렇다면 판공비를 하루에 100만 원씩 썼다는 얘기입니다.

“라며, 공소외 1이 하루에 100만 원에 해당할 정도로 ‘판공비’를 많이 썼다는 취지를 재차 강조하여 공소외 1이 4년 전에 정상적인 의미에서의 업무추진비를 전혀 사용하지 않겠다고 공약하고도 이를 어기고 시장으로서 공소외 1 개인이 ‘판공비’를 4년 동안 12억 원이나 사용하였다는 취지로 질문하고,

위와 같이 많은 액수의 ‘판공비’를 낭비하였다는 취지의 예상치 못한 질문을 받은 공소외 1이 당황하여 “지금 어디서 근거를 두셨는지 모르지만, 아마 그런 어디서 누구한테 받은 자료인 줄은 모르지만 잘못된 자료입니다.

... (중략) ... 하루에 100만 원, 제가 이 판공비를 썼다는 것은 그건 아마 우리 문경시청 전 직원이 다 웃을 겁니다.

... (중략) ... 저는 이 공익과 사를 엄연히 구분하고 판공비를 다 우리 직원들이 사업할 수 있는 데로 다 나눠서 우리 직원들이 시사업에 차질 없이 할 수 있도록 지원했습니다.

제가 쓴 돈은 아마 거기 있을 겁니다.

... (후략)“라며 자신이 ‘판공비’를 하루에 100만 원씩이나 사용한 사실이 없을 뿐만 아니라 이를 개인적으로 사용한 사실도 없으며, 피고인이 근거로 삼은 자료는 잘못된 자료라는 취지로 중언부언하며 답변하자,

피고인이 문경시에 요구하여 제출받은 자료는 위와 같이 전혀 없음에도 불구하고 재차 “정말 우리 현직 시장을 거치신 분이 정말 저는 이해가 안 됩니다.

판공비가 뭘니까? 업무추진비입니다.

4년 전에도 제가 말씀드리니까 업무추진비 한 푼도 안 쓰시겠다고 말씀하셨습니다.

그런데 제가 3억, 연간 3억이고, 4년간에 12억이라는 것은 문경시 정보요구 자료에서, 문경시에서 저한테 제출한 자료입니다.

그 점을 굳이 부인한다고 그러면 제가 무슨 말씀을 드리겠습니까?”라며 마치 공소외 1 개인이 4년 동안 12억 원의 ‘판공비’를 사용하였다는 피고인의 주장이 문경시에서 공식적으로 제공한 자료에 의하여 뒷받침되고 있는 것처럼 말하여 앞서 질문한 내용을 재강조하면서 공소외 1의 근거 없는 질문이라는 답변을 반박함으로써, 소위 ‘판공비’에 대하여 막연히 부정적인 인식을 가지고 있는 일반 시민들에게 방송을 통하여 공소외 1이 4년 전에 정상적인 의미에서의 업무추진비를 전혀 사용하지 않겠다고 공약하고도 이를 어기고 시장으로서 공소외 1 개인이 업무추진비를 4년 동안 12억 원이나 사용하였다는 취지의 허위사실을 공표하였다.

나. 당심의 판단

(1) 이 사건 '①의 발언' 부분에 대한 판단

(가) '①의 발언' 부분의 허위성 여부

원심은, 2002년 토론회 당시의 토론내용에 관한 녹취록(수사기록 제304쪽)의 기재에 의하여 인정되는 다음과 같은 사실 및 증거, ① "깨끗한 지방자치와 효율적 자치행정을 실현하기 위한 여론은 판공비의 공개라든가 각종 회의록의 공개 및 작성, 그리고 선심성 예산을 줄이는 등 행정개혁이 필요하다고 생각합니다.

이러한 시행정의 정보공개와 행정개혁에 대한 후보자님의 견해를 듣고 싶습니다.

"라는 지정토론자 공소외 6의 질문 내용에 비추어 보면, 이는 일반인들이 판공비를 단체 기관장들이 개인적인 용도로 음성적으로 사용하는 것이거나 낭비성 예산으로 인식하고 있다는 전제에서 이에 대한 판공비의 사용내역에 관한 자료의 공개 등에 관한 피고인과 공소외 1의 견해를 질문한 것으로 보이는 점, ② 위와 같은 질문에 대하여 피고인이 '투명하게 공개하겠다'는 표현을 사용한 것과는 달리 공소외 1은 처음에 '판공비에 손을 한 톨도 안 대겠다'는 표현을 사용하였으나, 뒤이어 "경상북도에도 지방자치단체장이 지난번에 약 10여 명 구속된 걸로 알고 있습니다.

... 뒷돈 챙기다가 ..."라는 표현을 사용한 점, ③ 피고인이 2번의 추가질문 기회를 통해 계속해서 '판공비는 기관장이 기관을 운영하기 위해 사용해야 하는 업무추진비로서 기관장의 의지에 따라 함부로 전용할 수도 없는 성질의 돈'이라는 취지로 말하며 공소외 1의 '판공비'의 개념에 대한 오해가 있음을 거듭하여 지적하자 공소외 1은 비록 '판공비를 안 짜고 안 쓴다'는 표현을 사용하기는 하였으나 종국에는 "... 그 문제는 제가 어떠한 개인적으로 쓰는 판공비를 제가 말씀드린거지, 시장실에서 또 부시장실에서 그 각 부서마다 쓰는 것이 아마 있을 겁니다.

거기에 대해서는 말한 것이 아닙니다.

"라고 답변한 점 등 위 토론회에서의 공소외 1의 발언을 전체적인 맥락에서 파악하여 보면, 공소외 1의 '판공비에 손을 한 톨도 안 대겠다'라는 표현은 그 취지가 자신은 '판공비'를 개인적인 용도로 집행하지 않겠다는 것이지, 정상적인 의미에서의 업무추진비를 사용하지 않겠다고 약속 내지 공약한 취지는 아니라고 할 것이므로, 결국 위 토론회로부터 4년 뒤에 있는 이 사건 토론회에서 피고인이 한 '①의 발언' 부분은 진실에 부합되지 않은 허위사실이라고 볼 수 밖에 없다고 판단하였는바, 위와 같은 사실인정과 판단은 정당하고, 거기에 피고인의 주장과 같은 사실오인의 위법이 없다.

(나) '①의 발언' 부분의 허위성에 관한 인식이 있었는지 여부

원심은, 피고인이 4년 전에 있었던 YMCA 주최 제3회 문경시장 후보자 선거토론회 당시 공소외 1과 '판공비' 문제를 두고 2번의 추가질문까지 할 정도로 격론을 펼친 바로 상대 후보자였다는 점, 피고인의 제1회 검찰 피의자신문 시에 '공소외 1은 위 제3회 문경시장 후보자 선거토론회 당시 판공비의 개념을 잘 모르고 시장이 그냥 써도 되는 돈 정도로 알고 있는 시민들에게는 방송을 통하여 자신이 돈이 많아서 판공비를 쓰지 않고도 청렴하고 깨끗하게 시정을 이끌어간다는 식으로 알려지고 있는 상황이었고, 그로 인해 그 점이 당시 선거결과에 큰 영향을 미쳤다고 생각한다'는 취지로 진술할 정도로 피고인으로서 당시 상황이 그로부터 4년이 지나도록 쉽게 잊혀지지 않았던 것으로 보이는 점, 특히 피고인의 예산담당 선거참모인 공소외 2가 검찰 및 원심 법정에서 '공소외 1이 안 쓴다고 했으면 안 써야 할 것을 쓴 것이 잘못되었고 이는 도덕적으로 문제가 있다고 생각되어 이를 이 사건 토론회에서 지적하려고 한 것'이라는 취지로 진술한 것과 같이 상대 후보자의 도덕성을 지적하여 공직적격을 검증하려는 의도까지 있었다

면, 할 수 있는 한 지난 선거토론회의 자료를 찾아보려고 노력을 하였어야 마땅함에도 불구하고, 4년 전 토론회에서 있었던 발언들에 관한 객관적인 자료를 구입하기 위한 상당한 노력을 기울이지 않았던 것으로 보이고, 기록상으로도 그러한 흔적을 찾아볼 수 없는 점 및 그 밖에 피고인의 학력, 경력, 사회적 지위, 공표 경위, 시점 등을 종합적으로 고려하여 보면, 위 2002년 토론회에서 공소외 1이 정상적인 의미의 판공비도 쓰지 않겠다는 취지의 발언을 한 것은 아니라는 것을 이 사건 토론회가 있기까지도 인식하고 있었다고 판단하였다.

그러나 원심의 위와 같은 판단은 다음과 같은 이유에서 받아들이기 어렵다.

즉, 2002년 토론회 당시 '판공비에는 손을 한 톨도 안 대겠다'는 취지의 공소외 1의 발언에 대해 피고인이 정상적인 업무추진을 하기 위하여는 판공비를 사용하지 않을 수 없다는 취지로 지적하였음에도 공소외 1이 "아예 예산을 절약에 판공비를 안 짜고 안 쓰도록 그래 하면 아마 되는 걸로 알고 있습니다.

"라는 강한 표현을 사용하며 재반박한 점, 위와 같은 공소외 1의 재반박에 대하여 피고인이 재차 업무추진을 위한 판공비의 필요성에 관하여 지적하자, 공소외 1이 중국에는 개인적으로는 판공비를 사용하지 않겠다는 취지의 말을 하기는 하였으나 공소외 1이 쓰지 않겠다는 판공비의 범위나 종류에 관하여는 다소 불명확한 표현을 사용하여, 피고인이 추가발언을 통하여 이를 지적하고자 하였으나 사회자의 제지로 공소외 1의 발언의 진의를 명확히 듣지 못한 채 판공비에 관련된 부분의 토론을 마치게 된 점, 공소외 1은 당시 선거에서 시장에게 지급되는 월급도 사용하지 않겠다는 것을 공약으로 내세웠던 점, 이 사건 토론회는 2002년 토론회가 있을 때로부터 4년이 경과한 시점에 개최된 것이라 피고인으로서 2002년 당시의 토론회에서 공소외 1이 한 발언의 자세한 내용까지 기억하기는 어려울 것으로 보이는 점 등에 비추어 보면, 피고인은 이 사건 토론회에서 위 발언을 할 당시에는 2002년 토론회에서의 공소외 1의 발언이 단순히 개인적인 용도로 판공비를 사용하지 않겠다는 취지 이상의 의미를 가지는 것으로 인식하고 있었을 가능성을 배제할 수 없고, 더구나 뒤에서 보는 바와 같이 이 사건 토론회에서 판공비 문제를 거론하게 된 것은, 공소외 1이 시장으로 재직하면서 판공비를 사용하였다는 것 자체를 문제 삼는다거나 판공비의 집행의 투명성에 관한 문제를 다루기 위한 것이 아니라, 예산의 효율적 운영과 관련하여 판공비 등과 같은 소모성 예산을 줄이고 그러한 예산으로 교육분야의 재정을 지원하는 정책의 필요성을 주장하기 위한 것이었던 점에 비추어 보면, 피고인이 이 사건 토론회에서 한 '①의 발언'은, 과거 공소외 1이 2002년 토론회에서 한 발언의 진의를 제대로 파악하지 못한 채 그 발언의 의미를 판공비를 개인적인 용도로 쓰지 않겠다는 이상의 의미로 받아들인 상태에서, 판공비 예산에 비하여 교육분야의 재정에 지원한 금액은 극히 미미하다는 사실을 지적하고 그러한 정책을 비판하기 위하여 과거 공소외 1의 발언을 언급한 것이지, 공소외 1이 2002년 토론회에서 한 발언의 진의를 충분히 인식하고 있음에도 마치 공소외 1이 어떠한 의미의 판공비도 사용하지 않겠다는 공약을 하였다는 내용의 허위사실을 내세운다는 인식 아래 한 것이라고 단정할 수 없다.

(2) 이 사건 '②의 발언' 부분에 대한 판단

(가) 원심의 판단

원심은, 문경시장으로서 개인이 사용할 수 있는 업무추진비는, 행정자치부 훈령에 의하여 명시적으로 시장에게 배정된 기관운영 업무추진비와 그 경비의 성격을 고려하지 않았을 때의 정원가산 업무추진비 및 문경시 전체의 시책추진 업무추진비 중 문경시청 홈페이지를 통하여 실질적으로 시장에게 배정된 시책추진 업무추진비로 공시하고 있는 시

책추진 업무추진비 정도로 볼 수밖에 없고, 이에 따르면 공소외 1이 그 재임 기간인 2002. 7. 1.부터 2006. 6. 30.까지 문경시장으로서 사용한 업무추진비는 합계 315,916,000원에 불과하므로, '공소외 1이 문경시장으로서 판공비를 4년 동안 12억 원을 사용하였다'는 취지의 '②의 발언' 부분은 진실에 부합하지 않는 허위사실을 공표한 것이라고 판단하였다.

(나) 당심의 판단

원심의 위와 같은 판단은, 피고인이 이 사건 토론회에서 한 위 발언의 의미를 "문경시장으로서의 개인 공소외 1이 4년간 12억 원의 판공비를 사용하였다.

"라는 뜻으로 해석하는 것을 전제로 하는 것이고, 이 사건 공소사실 역시 피고인이 그러한 뜻에서 이 사건 '②의 발언'을 한 것을 전제로 하는 것인데, 위와 같은 판단은 다음과 같은 이유로 수긍할 수 없다.

특정 장소에서 한 피고인의 발언이 허위사실임을 전제로 공소가 제기된 경우에는 그 발언의 단편적이고 세부적인 구절이나 단어에 구애될 것이 아니라 당해 절차에 있어서의 발언 전체를 일체로 파악하여 판단하여야 할 것이고, 발언의 의미가 그 자체로 불분명하거나 다의적으로 이해될 수 있는 경우에는 언어의 통상적인 의미와 용법, 문제된 진술이 나오게 된 전후의 문맥, 발언의 취지와 의도, 발언이 행하여진 경위, 발언의 상대방과 그밖에 듣는 사람들의 예상되는 반응과 태도 등을 종합하여 당해 발언의 진정한 의미를 명확히 한 연후에, 사실의 진위 여부에 대한 판단에 나아가야 할 것임은 원심에서도 실시한 바와 같다.

그런데 피고인, 공소외 2의 경찰, 검찰 및 원심법정에서의 각 진술, 공소외 7, 8, 9, 4의 각 검찰 진술, 수사결과서(참고인 공소외 5 전화조사), 공소외 2 작성의 참고자료(수사기록 제888쪽, 이는 공소외 2가 이 사건 토론회 개최에 즈음하여 토론회를 대비하여 만든 자료이다), 연도별 업무추진비 계산 메모(수사기록 제911쪽, 이 사건 토론회 전에 문경시의 업무추진비 예산 규모를 파악하면서 작성된 것이다), 각 녹취록(수사기록 제103, 247쪽), 거리연설문(수사기록 제1,169쪽, 2006. 5. 26. 문경시 모전동 소재 대동아파트 입구에서의 거리연설문)의 각 기재를 종합하여 보면, ①피고인은 이 사건 토론회가 개최되기 전에 피고인의 예산담당 선거참모였던 공소외 2로부터 문경시의 부채관련 문제 등과 아울러 공소외 1이 4년 전 월급과 판공비를 쓰지 않겠다고 한 공약의 이행 문제, 업무추진비 예산의 규모 및 사용처에 관한 문제, 다른 지방자치단체에 비하여 턱없이 부족한 교육재정 지원 문제 등을 토론회에서 언급하는 문제를 보고받고, 이에 관하여 토의하는 과정에서 업무추진비 예산과 대비하여 교육재정 지원 문제를 거론하기로 결정한 사실, ②피고인은 이 사건 토론회에서의 자유토론시간에 공소외 1에게 "저, 이건 좀 4년 전의 얘기에서 출발이 됩니다.

이 4년 전에 우리 공소외 1후보께서 이 판공비를 전혀 안 쓰겠다 그러는데, 4년이 지난 지금 자료를 보니까 1년에 3억 씩 12억을 썼습니다.

그래서 이렇게 판공비를 많이 썼다는 문제 지적이 아니라, 그러면서 교육에 대한 것은 3천 8백만 원 밖에 안 썼는데, 그렇다면 판공비를 하루에 백만 원씩 썼다는 얘기입니다.

그렇다면 교육비 예산은 좀 더 ..."라고 질문을 하다가 30초의 질문시간이 경과하여 사회자가 피고인의 질문을 중간에서 차단하고 공소외 1에게 답변을 요청하는 바람에 그 질문을 마무리하지 못한 채 마치게 되었고, 이에 대하여 공소외 1은 "예, 지금 어디서 근거를 두셨는지 모르지만, 아마 그런 어디서 누구한테 받은 자료인 줄은 모르지만, 잘못된

자료입니다.

오늘, 이 시간 이후에 내일 아침에 문경시청에 가서 한 번 그 자료를 다시 받아 보세요. 그것은 아무런 근거가 없고, 허위 자료이기 때문에 제가 대답할 가치조차 없습니다.

하루에 백만 원 제가 이 판공비를 썼다는 것은 그건 아마 우리 문경시청 전 직원이 아마 다 웃을 겁니다.

그러니까 그런 근거 없는 자료를 가지고 말씀하시면 안됩니다.

... (중략) ... 저는 이 공익과 사를 엄연히 구분하고 판공비를 다 우리 직원들이 사업할 수 있는 데로 다 나눠서 우리 직원들이 시사업에 차질 없이 할 수 있도록 지원했습니다.

제가 쓴 돈은 아마 거기 있을 겁니다.

... (후략)"라며 강하게 항의하며 반발하자, 피고인은 보충질문을 하면서 "정말 우리 현직 시장을 거치신 분이 정말 저는 이해가 안 됩니다.

판공비가 뭐니까? 업무추진비입니다.

4년 전에도 제가 말씀드리니까, 업무추진비 한 푼도 안 쓰시겠다고 말씀하셨습니다.

그런데 제가 3억, 연간 3억이고, 4년간에 12억이라는 것은 문경시 정보요구자료에서, 문경시에서 저한테 제출한 자료입니다.

그 점을 굳이 부인한다고 하면 제가 무슨 말씀을 드리겠습니까?"라고 반박하고, 다시 공소외 1은 '그 자료가 잘못되었고 자신은 당연히 써야 될 업무추진비만 사용하였다'는 취지로 답변한 사실, ③피고인은 이 사건 토론회 개최 후인 2006. 5. 26. 문경시 모전동 소재 대동아파트 입구에서의 거리연설에서 "제가 시장이 되면 예산을 알뜰살뜰, 짜임새 있게 쓰겠습니다.

불필요한 예산은 과감하게 줄이겠습니다.

... (중략) ... 지난해 교육비로 우리 문경시에서 지원한 것은 고작 3,800만 원에 불과합니다.

... (중략) ... 우리 문경시의 자료를 보니까 공소외 1시장 재임 지난 4년간 문경시의 판공비 예산이 12억 가까이 됩니다.

판공비가 4년간 12억이라고 하면은 1년에 3억이 되지 않습니까, 이것은 거의 하루에 100만 원 가까이 되는 돈입니다.

제가 시장이 되면 불요불급한 행사는 과감하게 줄이겠습니다.

판공비 예산을 삭감하여 교육비 예산을 대폭 늘리겠습니다.

교육 관련 조례도 추가적으로 새로이 마련하겠습니다.

... (후략)"라는 내용의 발언을 하고, 2006. 5. 29. 선거유세에서도 "... 판공비는, 판공비가 1년에 3억씩입니다.

4년에 12억입니다.

1년에 3억이면 한달을 25일로 잡으면 얼마나 될 거 같습니까? ... 판공비 또 써야 되죠, 다른 데도 씁니다.

그러나 교육비 예산 열배 늘어봐야 3억 ... 밖에 안됩니다.

...(후략)"라는 발언을 한 사실, ④한편, 피고인과 공소외 2는 이 사건 토론회 전에 그 준비를 하면서 문경시 공무원인 공소외 4, 7, 8, 9, 5(그 중 공소외 4는 문경시 예산담당공무원이다)에게 시장의 업무추진비 예산의 규모가 3억 원 정도 되는지를 물어보았는데 당시 그 구체적인 자료나 근거를 제시하면서 묻거나 위 공무원들에게 구체적인 근거나 자료를 요구하였던 것은 아닌 사실 등을 인정할 수 있는바, 이와 같이 당초 별개의 문제로 검토되었던 업무추진비 문제와 교육재정지원 문제가 토론회 준비과정을 거치면서 교육재정지원 문제를 업무추진비 문제와 결부시켜 제기하기로 결정하고, 실제 이 사건 토론회에서도 업무추진비와 교육재정지원 문제를 함께 거론한 점, 이 사건 토론

회 이후의 다른 선거유세에서도 다소 표현의 차이는 있으나 문경시의 예산운영문제와 관련하여 업무추진비 예산과 교육재정지원비를 대비하여 발언하면서 예산의 효율적인 운영에 관한 자신의 의견을 피력하였던 점 등을 종합하여 보면, 피고인이 이 사건 토론회에서 이 사건 '②의 발언'을 한 의도는, 업무추진비로 사용된 예산의 규모와 교육재정 지원에 사용된 예산의 규모를 서로 대비함으로써 과거 토론회에서 판공비를 쓰지 않겠다는 말까지 한 적이 있는 상대 후보 공소외 1이 시장으로 재직하면서 판공비 등과 같은 소모성 예산에 비하여 극히 미미한 금액을 교육재정에 지원하였다는 사실을 지적하면서 교육재정지원에 관한 정책 등 비효율적 예산운영을 비판하고, 나아가 업무추진비와 같은 소모성 또는 낭비성 예산을 줄여 교육재정에 지원하는 정책을 펴겠다는 자신의 의견을 제시하기 위한 것이었으나 방송토론회에서의 시간상의 제약으로 인하여 그 발언의 전체적인 의도를 제대로 전달하지 못하게 된 것으로 보일 뿐이고, 그것이 일반인의 판공비에 대한 부정적인 시각을 이용하여 공소외 1이 판공비를 쓰지 않겠다는 공약을 내세우고도 이를 어기고 시장으로서의 공소외 1 개인이 판공비를 4년간 12억 원을 직접 사용하였다거나 그러한 판공비를 부정하게 사용하였다는 것을 내세우려고 했던 것으로는 보이지 아니한다(이는 피고인과 공소외 2가 문경시 공무원인 공소외 4 등에게 업무추진비 예산의 세부적 내용이나 그 집행주체와 집행실태에 관하여 상세하게 묻지 아니하고 전체적인 예산규모만을 확인한 것에 그친 점을 보더라도, 피고인은 시장인 공소외 1이 업무추진비를 정당한 곳에 사용하였는지 여부 등 그 집행의 투명성을 문제 삼으려고 하였던 것은 아니라고 판단된다).

이러한 피고인의 이 사건 토론회에서의 발언 의도와 토론과정에서의 상호 공방의 태도, 그 표현의 객관적 내용을 종합하면, 1년간 3억 원씩 4년간 12억 원을 사용하였다는 발언의 전체적인 취지는, 공소외 1의 시장 재임 기간 동안 문경시 예산 중 업무추진비로 집행된 예산이 12억 원에 달한다는 점을 부각시켜 문경시 예산편성의 적정성을 문제삼은 것으로 보아야 하고, 선거인의 입장에서 위 발언의 취지를 같은 맥락에서 이해하는 것이 가능하였을 것으로 보여지므로, 피고인의 위와 같은 발언이 허위 사실을 공표한 것이라거나 허위라는 점을 인식하고 한 것이라고 단정할 수 없다.

나아가 위 각 증거에 의하면, 피고인은 업무추진비의 규모나 집행내역을 파악함에 있어 부정확한 자료에 의존함으로써 그 정확한 내역을 밝히지 못한 채 기관운영 업무추진비, 정원가산 업무추진비, 시책추진 업무추진비의 예산의 합계액(2005년도 예산의 경우에는 기관운영 업무추진비 5,300만 원, 정원가산 업무추진비 2,000만 원, 시책추진 업무추진비 2억 5,000만 원 합계 3억 2,300만 원이다)을 개략적으로 계산하여 4년간 기관운영, 정원가산, 시책추진 업무추진비 등 12억 원의 판공비가 집행되었다고 발언하였고, 이는 공소외 10에 대한 검찰 진술조서(수사기록 제549쪽)의 진술기재와 업무추진비집행현황(수사기록 제116쪽), 수사보고(참고인 공소외 10 제출자료)에 첨부된 시장 정원가산업무추진비 현황(수사기록 제652쪽), 수사보고(참고인 공소외 10 제출)에 첨부된 업무추진비 현황(수사기록 제774쪽)의 각 기재에 의하여 인정되는 실제 예산집행 결과, 즉 공소외 1이 시장으로 재임하는 동안 집행된 시장의 기관운영 업무추진비 165,121,000원, 시장의 정원가산 업무추진비 60,207,000원, 문경시의 시책추진 업무추진비 701,268,000원의 합계 926,596,000원과 다소 차이가 있기는 하나, 이러한 차이는 언제든지 반론을 통하여 시정할 수 있는 기회가 부여된 방송토론회의 특성과 중요한 부분이 객관적 사실과 합치하는 경우 세부에서 진실과 약간 차이가 나거나 다소 과장된 표현을 한 것이 있다 하더라도 그 내용 전부를 허위사실로 볼 수는 없는 법리에 비추어, 허위사실을 공표한 것에 해당한다고 평가할 수 없다.

다.

소결

그렇다면, 피고인의 이 사건 발언 중 '①의 발언'은 그 발언의 내용이 허위라는 사실에 관한 인식이 있었다고 단정할 수 없고, '②의 발언'은 그 내용이 허위사실이라거나 피고인이 허위라는 점을 인식하고 한 것으로 단정할 수 없다 할 것인데, 원심은 이와 달리 피고인의 이 사건 발언이 모두 허위 사실이고 피고인은 허위사실에 관한 인식도 있었다고 판단하였으니, 원심판결 중 피고인에 대한 허위사실공표로 인한 공직선거법위반 부분에는 사실을 오인하여 판결에 영향을 미친 위법이 있고, 이와 형법 제37조 전단의 경합범 관계에 있는 사전선거운동에 의한 공직선거법위반 부분도 함께 파기되어야 할 것이다.

4. 결론

따라서 피고인의 항소는 이유 있으므로, 피고인과 검사의 양형부당의 주장에 관하여 더 나아가 살피지 아니하고, 형사소송법 제364조 제6항에 의하여 원심판결 중 피고인에 대한 부분을 파기하고 변론을 거쳐 다시 다음과 같이 판결한다.