

허위공문서작성·허위작성공문서행사·공용서류손상·직권남용권리행사방

해

[서울고등법원 2020. 7. 9. 2019노1880]



【전문】

【피 고 인】 피고인 1 외 2인

【항 소 인】 피고인 1, 검사(피고인들에 대하여)

【검 사】 엄희준(기소, 공판), 용성진, 신기련(공판)

【변 호 인】 변호사 김경중 외 5인

【원심판결】 서울중앙지방법원 2019. 8. 14. 선고 2018고합306 판결

【주문】

】

원심판결 중 피고인 2에 대한 부분을 파기한다.

피고인 2는 무죄.

피고인 2에 대한 판결의 요지를 공시한다.

피고인 1의 항소 및 검사의 피고인 1, 피고인 3에 대한 항소를 모두 기각한다.

【이유】

】1. 항소이유의 요지

가. 피고인 1(사실오인, 법리오해) - 국회의원 공소외 1 질의 관련 서면답변서에 대한 허위공문서작성 및 허위작성공문서 행사의 점

1) 국회의원 공소외 1의 질의에 대한 서면답변서(이하 '이 사건 서면답변서'라 한다)의 작성자

이 사건 서면답변서는 국회의원 공소외 3, 공소외 1, 공소외 4에 대한 서면질의 답변을 모은 '세월호 국조특위 서면질의 답변서' 중 일부분으로, 위 서면질의 답변서는 작성명의자가 '대통령비서실·국가안보실'로 되어 있는 등 대통령비서실장이 공무상 작성한 문서로서의 형식을 갖추고 있지 않다.

또한 대통령비서실장은 대통령비서실에서 국회에 제출하는 서면질의 답변서에 구체적으로 관여하지 않는 것이 일반적이다.

대통령비서실(정무수석실) 소속 행정관 공소외 5는 2014. 8.경 본인의 재량 하에 피고인의 국회 답변내용을 기초로 검독회의 검토자료를 참조하여 위 서면질의 답변서를 작성하였고, 국회에 제출하면서 의례적으로 비서실장실에 1부를 전송한 것이지, 피고인으로부터 별도의 지시나 검토, 승인을 받은 것은 아니다.

따라서 이 사건 서면답변서에 피고인의 의견이 주도적으로 표시되어 있더라도 피고인을 이 사건 서면답변서의 작성자로 볼 수는 없다.

2) 이 사건 서면답변서의 내용이 허위인지 여부

피고인은 국회 답변과정에서 '실시간'이라는 용어를 사용한 사실이 없고 이 사건 서면답변서에도 '실시간'이라는 표현이 기재되어 있지 않으므로, 실시간 보고 여부가 허위 판단의 기준이 될 수 없다.

이 사건 서면답변서의 내용 중 '간단없이 2, 30분 단위로 문서로 보고 드렸다'는 부분은 사실(fact)에 관한 부분이고, '대통령이 직접 대면보고 받는 것 이상으로 상황을 파악하고 있었다고 생각한다'는 부분은 의견(opinion)에 해당한다. 공소외 2는 비서실로부터 11회에 걸친 보고서를 제출받아, 언론의 전원구조 보도와 내용이 상이한 일부 오전 보고서를 제외하고, 나머지 보고서들을 6~8회 나누어 박근혜 전 대통령(이하 '대통령'이라 한다)에게 보고하였고, 이에 더하여 안보실도 총 10회(유선 7회, 서면 3회) 보고하였다.

총 21회의 보고가 이루어진 시각이 세월호 사고 당일 10:00경부터 23:00경까지인 점을 감안하면, 20~30분 간격으로 보고가 이루어졌다는 내용의 이 사건 서면답변서가 허위라고 단정할 수 없다.

또한 원심은, 비서실의 11회에 걸친 보고서가 소위 '뒷북 보고'에 해당하여 공소외 2가 즉각적으로 대통령에게 전달하지 않았고, 설령 위 보고서가 대통령에게 제때 전달되었다하더라도 대통령이 사고 상황을 제대로 파악하지는 못했을 것이며, 공소외 2가 점심 무렵까지 상황의 중대성을 인식하지 못하였던 것으로 보아, 대통령이 끊임없는 실시간 보고를 통하여 상황을 제대로 파악하고 있었는지 상당한 의문이 든다고 하였으나, 비서실의 보고는 안보실의 즉각적인 상황보고를 보충하는 성격으로 당시 대통령은 공소외 2를 거치지 않고 안보실장으로부터 독립적인 보고를 받고 있었고, 이에 따라 상황에 부합하는 적절한 지시를 내렸으므로, 당시 대통령의 상황인식이 안이하였다고 보기는 어렵다.

3) 피고인의 허위 인식 및 고의

설령 이 사건 서면답변서의 내용이 허위라고 하더라도, 당시 피고인을 비롯한 비서실 근무자들은 평소와 같이 청와대의 보고체계에 따라 대통령에게 올리는 상황보고서를 제1부속실에 이메일로 보고하였으므로, 피고인은 상황보고서들이 대통령에게 실시간 보고되지 않았다는 사실을 인식할 수 없었다.

또한 피고인은 대통령에게 실제 보고한 시간을 확인할 필요성을 느끼지 못하여 이 사건 서면답변서 작성 시까지 보고시간을 확인하지 않았을 뿐, 국민들의 비난에 대한 우려로 대통령이 제대로 보고받지 못한 사실을 감추려고 애 쓴 적은 없었다.

오히려 피고인의 국회 답변내용이 일관되고, 공소외 6 국정기획수석의 2014. 7. 10.자 국조특위 업무보고, 공소외 7 의원의 요구자료에 대한 서면질의 답변서의 내용과 서로 일치하는 점, 국회 대비 검독회 논의과정에서 의도적으로 사실관계를 왜곡하거나 허위사실을 모의하려는 시도가 없었던 점을 감안하면, 피고인에게 허위사실에 대한 인식이 없었고, 허위공문서작성 및 허위작성공문서행사에 대한 고의도 인정되지 않는다.

나. 검사

1) 피고인 1

가) 2014. 7. 10.자 'VIP 관련 주요 쟁점사항 및 답변기조'에 첨부된 예상 질의응답자료에 대한 허위공문서작성 및 허위작성공문서행사의 점(사실오인, 법리오해)

2014. 7. 10.자 'VIP 관련 주요 쟁점사항 및 답변기조' 문건은 이 사건 국조특위에 증인으로 참석하거나 이를 보좌할 사람들로 하여금 대외적으로 통일적인 대응을 할 수 있도록 미리 최종적인 답변내용을 정리한 '완성된 문서'로, 청와대의 공식입장이라는 확정적 의사표시를 담고 있으므로 공문서의 증명적 기능을 갖추고 있다.

위 문건이 검독회 과정에서 내부자료로 이용된 이상 '확정적 의사표시'가 반드시 '대외적'이어야 하는 것은 아니고, 청와대 내 각 부서의 관점에서는 '대외적'인 의사표시에 해당한다고 볼 여지도 있다.

피고인은 세월호 사고에 대한 청와대의 공식 답변자료로 활용할 목적으로 위 문건을 검독회에 배포하였고, 당시 회의 참석자들도 위 문건이 청와대의 종국적인 답변기조로 활용되리라는 점을 인식하였다.

피고인은 직접 위 문건의 답변내용을 일일이 검토하여 수정하고 새로운 질의응답 자료를 추가, 삭제하는 방식으로 최종 정리한 후, 이를 토대로 실제 국회에서 답변하였다.

따라서 위 문건은 국회 답변기조를 최종적으로 정리한 공문서에 해당하고, 검독회에 배포하여 청와대 각 실에서 자료를 공유하는 방식으로 행사되었다.

나) 양형부당

원심이 선고한 형(징역 1년, 집행유예 2년)은 너무 가벼워서 부당하다.

2) 피고인 2

세월호 사고 당시 국가안보실장이었던 피고인과 대통령 사이에 첫 통화가 이루어졌던 시각과 그 내용은 대통령 및 청와대 관계자들의 신속한 대응을 가늠할 수 있는 핵심적 사항이다.

또한 선내 마지막 '카카오톡' 메시지가 발송된 10:17이 언론 등에서 '골든타임'으로 회자되는 중이었으므로, 국민들의 비난을 피하기 위하여 10:17 이전에 대통령으로부터 지시사항을 시달받은 것으로 상황을 정리할 필요가 있었다.

그러나 실제로 세월호 사고 상황을 접한 피고인은 10:15경 대통령에게 전화를 걸었지만, 대통령이 전화를 받지 않았고, 10:22경이 되어서야 전화상으로 대통령의 지시를 받을 수 있었다.

피고인은 10:15경 대통령과의 통화가 불발된 사실을 은폐하고 대통령의 최초 지시시점을 10:17 이전으로 앞당길 목적으로, 2014. 5.경 위기관리센터장 공소외 8에게 대통령과의 첫 통화시간을 10:15경으로 특정하면서 실제로는 10:22경 통화에서 있었던 대통령 지시사항을 통화내용으로 알려주어 그대로 기재하도록 하였고, 2014. 5. 22. 퇴임 당일에는 공소외 8을 불러 상황 정리에 필요할 것이라며 위 '10:15'이 첫 통화로 포함된 통화내역을 불러주었으며, 막상 10:22경 통화내역에 기재할 내용이 없자, 2014. 5.~7.경 공소외 8과 통화하여 "10:22경 대통령으로부터 '살살이 수색하여 철저히 구조하라'는 지시를 받았다"는 취지의 허위 통화내용을 알려주었다.

당시 피고인은 청와대 내부에서 이 사건 국회운영위, 국조특위 등에 대응하기 위해 세월호 사고 당시 상황일지와 타임테이블을 정리하고 있었다는 사실을 인식하고 있었고, 자신이 허위로 특정한 통화시간과 내용이 상황일지나 국회답변서 등 공문서에 기재될 것임을 예상하였다.

또한 피고인과 그를 보좌하던 공소외 8은 세월호 사고 당시 대통령이 전화를 받지 않아 전전긍긍하고 있던 상황에서 '대통령이 10:15경 전화를 받지 않았다'는 사실과 '지시사항 전파 전 대통령과의 통화는 단 1회 이루어졌다'는 사실을 명백히 인식하고 있었다.

따라서 피고인은 대통령과의 통화시각 및 내용이 공문서에 허위기재될 것임을 인식하고 있었고, 설령 퇴임 후라고 하더라도 공소외 8과 공모하여 주도적으로 통화시각 및 내용 등의 허위사실을 작출 하였으므로, 허위공문서작성 및 동

행사에 대한 기능적 행위지배가 인정된다.

3) 피고인 3

가) 공용서류손상의 점

2014. 4. 23.경 당시 국가안보실장이던 피고인 2의 "국가안보실은 재난 컨트롤타워가 아니다.

"는 발언으로 '청와대가 사고에 대한 책임을 회피하려고만 한다'는 비난이 가중되자, 청와대는 2014. 6. 28. 공소외 6 국정기획수석이 주재한 회의에서 대통령훈령 제318호 「국가위기관리기본지침」(이하 '이 사건 지침'이라 한다) 중 안보실을 재난 분야 컨트롤타워로 오해할 수 있는 부분을 수정하기로 하였다.

그러나 2014. 7. 1. 대통령비서실장 주재 회의에서는 여론의 반발을 우려하여 이 사건 지침 개정 시기를 2014. 7. 10. 국조특위 이후로 보류하기로 하였다.

그 후 2014. 7. 21.~23.경 대통령비서실장 주재 국조특위 후속조치 회의에서, 피고인 1은 이 사건 지침이 개정되지 않은 사실을 알고 관련자를 크게 질책하였고, 공소외 8은 조속히 이 사건 지침을 수정하겠다고 보고하였다.

피고인은 공소외 8로부터 위와 같은 지침 수정 관련 회의 내용과 결과를 모두 보고받고, 2014. 7. 25.경 '2014. 7. 31.까지 이 사건 지침을 임의로 수정하고 정부 각 기관 및 부처에 수정 지시를 하달한다'는 내용의 개정검토 보고서(이하 '이 사건 보고서'라 한다)를 최종책임자의 권한으로 승인하였다.

이에 따라 위기관리센터 위기관리제도담당인 공소외 9는 2014. 7. 말경 위기관리센터 대응팀 인턴사원 공소외 10에게 지시하여 수정할 부분을 볼펜으로 두 줄을 그어 삭제하고, 그 위에 수정 내용을 기재하는 방식으로 이 사건 지침을 수정하도록 하였다.

이 사건 보고서는 국가안전처 신설과 함께 이 사건 지침을 전면 개정하기 전에 일단 '7. 31.까지' 이 사건 지침을 '부분수정'할 것을 내용으로 하는데, 정상적인 절차를 거치지 않고 이 사건 지침을 6일 만에 개정하는 것은 불가능하므로, 피고인과 공소외 8은 처음부터 이 사건 지침을 위법하게 변경할 수밖에 없음을 인식하고 있었고, 정상적인 개정절차를 거치지 않은 수정 방법이 아무런 법적 효력을 가지지 못한다는 사실도 알고 있었다.

특히 '두 줄 삭선, 수기 기재'의 방식은 군에서 통상 비문을 수정할 때 사용되므로, 피고인과 공소외 8은 '수정할 부분을 볼펜으로 두 줄을 그어 삭제하고, 그 위에 수정 내용을 기재하는 방식'으로 이 사건 지침이 불법적으로 변개될 것임을 알고 있었고, 설령 삭선, 가필 등의 구체적인 방법까지는 예측하지 못하였더라도 적어도 이 사건 지침이 단기간 내 불법적인 방법에 의해 변개될 것임은 예상하였다.

따라서 이 사건 지침의 공용서류손상에 대한 피고인의 고의가 인정되고, 전반적인 범행 계획을 승인한 상태에서 삭선, 가필 등의 방식으로 이 사건 지침의 효용이 침해되었으므로, 공소외 8과의 공모를 통한 피고인의 기능적 행위지배가 인정된다.

나) 직권남용권리행사방해의 점

공소외 9는 2014. 7. 31.경 공소외 8의 지시에 따라 위와 같이 수정한 내역을 첨부하여 이 사건 지침 사본을 관리하는 방위사업청 등 65개 정부부처 및 기관에 '국가위기관리기본지침 수정 지시' 공문을 시달하여 각 부처 지침 담당자들로 하여금 보관 중인 지침 사본을 동일한 방법으로 삭제·수정하게 하였는바, 위와 같이 피고인이 이 사건 지침이 불법적으로 변개될 것임을 인식한 상태에서 공소외 8과 공모하여 이 사건 지침의 효용을 해하도록 지시한 이상, 각 부처 지침 담당자들로 하여금 부처에 보관 중인 이 사건 지침을 삭제·수정하게 한 행위는 청와대 국가안보실장의 직권을

남용하여 관련 담당자들로 하여금 의무 없는 일을 하게 한 것이다.

2. 직권판단(공소장변경)

검사는 당심에 이르러 피고인 2에 대한 공소사실 중 "인명구조와 관련된 지시를 한 것처럼 가장하기 위하여" 부분(원심 판결문 제76쪽 제9행)을 "인명구조와 관련된 지시를 한 것처럼 가장하고, 국가적 재난이 발생하여 인명구조가 시급한 사고초기 상황에서 대통령이 국가안보실장의 전화도 받지 않아 국가안보실장이 대통령에게 보고조차 제때 하지 못하였다는 비난을 피하기 위하여"로 변경하는 내용의 공소장변경허가 신청을 하였고, 이 법원이 이를 허가함으로써 그 심판대상이 변경되었으므로, 원심판결 중 피고인 2에 대한 부분은 더 이상 유지될 수 없게 되었다.

다만, 위와 같은 직권파기사유가 있다고 하더라도, 원심판결 중 피고인 2 부분에 대한 검사의 사실오인 및 법리오해 주장은 여전히 이 법원의 심판대상이 되므로, 피고인 1의 항소이유 및 검사의 피고인 1, 피고인 3에 대한 항소이유와 함께 이에 관하여 살펴본다.

3. 피고인 1의 사실오인 및 법리오해 주장에 대한 판단

가. 이 사건 서면답변서의 작성자가 피고인인지 여부

1) 원심 판단의 요지

피고인은 원심에서도 이 부분 항소이유와 같은 취지의 주장을 하였고, 이에 대하여 원심은 판결문 제47쪽 제12행부터 제52쪽 제2행까지 부분에 이에 관한 판단을 자세히 실시하면서, 그 판시와 같은 사정들을 종합하여 보면, 피고인은 이 사건 국회운영위 및 국조특위를 대비하기 위하여 실무자들에게 세월호 사고 당시 청와대의 조치와 대응 과정을 정리토록 지시하고, 실무자들이 작성한 상황일지, 국회 대비 예상 질의·답변 자료를 꼼꼼하게 검토하고 최종적으로 그 내용을 결정함으로써 국회 대비 문서 작성의 전 과정을 지시·총괄하였고, 이 사건 국조특위에서는 위 과정을 거쳐 마련한 답변기초에 따라 증언하였으며, 공소외 5 행정관은 피고인의 증언 내용대로 이 사건 서면답변서를 작성한 후 피고인에게 보고하여 승인을 받아 국회에 제출한 것이므로, 피고인을 이 사건 서면답변서의 작성자로 봄이 타당하다고 판단하였다.

2) 이 법원의 판단

원심이 적법하게 채택하여 조사한 증거들에 의하여 인정한 위 사실 및 사정들에다가 위 각 증거에 의하여 인정할 수 있는 다음과 같은 사정들을 종합하여 보면, 원심의 판단을 충분히 수긍할 수 있고, 거기에 피고인의 주장과 같은 사실오인, 법리오해의 잘못이 없다.

따라서 피고인의 이 부분 주장은 받아들이지 않는다.

- ① 2014. 7. 10. 진행된 이 사건 국조특위에서 대통령비서실, 국가안보실, 국무총리실, 국가정보원을 대상으로 세월호 침몰사고에 대한 진상조사를 실시하였는데, 피고인은 대통령비서실의 장으로서 사건 개요 및 재난대응체계, 사고 발생 직후 초기 대응 및 조치 등 세월호 사고와 관련한 대통령비서실의 업무내용을 보고하였고, 이 사건 국조특위 위원들로부터 질의를 받아 그에 대한 답변을 하였다.

국회의원 공소외 3, 공소외 1, 공소외 4는 대통령비서실의 기관보고와 관련하여 시간 관계상 질문을 하지 못한 부분에 대해 서면질의로 추가적인 답변을 요구하였다.

이 사건 서면답변서는 국회의원 공소외 1의 서면질의에 대하여 세월호 사고에 관한 대통령비서실의 공식적인 답변을 기재한 문서로, 피고인은 대통령비서실장의 지위에서 이 사건 서면답변서에 대한 최종적인 작성권한을 가진다.

② 이 사건 서면답변서는 편의상 공소외 3, 공소외 4 위원에 대한 서면질의 답변서들과 함께 '세월호 국조특위 서면질의 답변서'로 편철되었으나, 공소외 1 위원의 질의에 대한 답변내용을 담은 문건으로 독립적인 문서에 해당한다. 또한 국회의 서면질의에 비서실과 안보실에 중복되는 사항들이 있었기 때문에 국회의 협의 하에 '대통령비서실·국가안보실'의 명의로 작성된 것일 뿐, 실제로는 비서실과 안보실에 대한 부분을 나누어 전자는 정무비서관실 소속 행정관 공소외 5가, 후자는 국가안보실 대응팀 소속 행정관 공소외 11이 취합, 정리하였으므로, 이 사건 서면답변서 중 비서실에 관한 부분은 작성권한이 피고인에게 있다.

③ 피고인은 수사기관에서 이 사건 서면답변서에 대하여 "국회에 제출할 때 보고를 받았던 것으로 생각한다.

", "모든 문구를 정한 것은 아니지만 답변 작성에 관여하지 않았다는 것은 아니다.

"라는 취지로 진술하였고, 2014. 11.경 작성된 국정감사 운영위원회 관련 서면질의 답변서에 대하여 "대통령비서실 명의의 답변서를 보고 받기는 하였을 것인데 서명을 하거나 결재를 하지는 않는다.

"라고 진술하였으며, "국회로부터 서면질의가 오면 소관 수석실 비서관들이 미리 정리한 답변내용을 참고하여 답안을 쓰고, 이를 보고받은 수석비서관이 국회에 서면답변서를 보내기 전에 피고인에게 보고를 한다.

"는 취지로 진술하였는데, 이에 의하면 국회의 서면질의에 대한 비서실의 답변은 국회에 제출되기에 앞서 피고인에게 보고되는 것이 일반적이었던 것으로 보인다.

④ 피고인은 행정관인 공소외 5가 비서실장인 피고인에게 직접 대면 보고하는 경우는 없을 뿐만 아니라, 공소외 5가 국회에 이 사건 서면답변서를 제출하면서 의례적으로 그 사본 1부를 비서실장실에 제출하였다는 것만으로 피고인의 승인을 받았다고 볼 수 없다고 주장한다.

그러나 이 사건 서면답변서는 피고인이 정해둔 답변기조에 따라 작성되었고, 피고인 스스로도 답변모형의 형태로 국회에 제출될 것을 인식하였던 점, 이 사건 서면답변서는 대통령비서실의 공식적인 입장을 담고 있어 피고인의 국회 답변내용 못지않게 중요한 의미를 가지고 있고, 향후 국회조사록의 형태로 대중들에게 공개될 것이 예정되어 있었던 점 등을 감안하면, 설령 이 사건 서면답변서가 관행에 따라 비서실장실에 서면으로 제출되었을 뿐 직접적으로 피고인의 검토를 받은 것은 아니라고 하더라도, 행정관에 불과한 공소외 5가 임의로 이 사건 서면답변서를 작성하여 국회에 제출하였다고 보기는 어렵고, 최종적인 작성권한자인 피고인이 명시적 또는 묵시적인 방법으로 이 사건 서면답변서의 제출을 승인하였다고 봄이 타당하다.

나. 이 사건 서면답변서의 허위 기재 및 허위에 대한 인식 여부

1) 원심 판단의 요지

피고인은 원심에서도 이 부분 항소이유와 같은 취지의 주장을 하였고, 이에 대하여 원심은 판결문 제52쪽 제3행부터 제61쪽 제11행까지 부분에 이에 관한 판단을 자세히 실시하면서, 그 판시와 같은 사정들을 종합하여 보면, 피고인은 세월호 사고 당일 대통령비서실이 공소외 2에게 이메일로 보낸 대통령에 대한 서면보고서가 실시간으로 끊임없이 대통령에게 보고되었는지 확인하지 않았고, 실제로도 보고서가 실시간으로 끊임없이 전달되지 않은 사실을 인식하였음에도, 공문서인 이 사건 서면답변서에 '대통령이 20~30분 단위로 간단없이(끊임없이) 대통령비서실의 보고를 전달받아 상황을 잘 파악하고 있었다'고 허위의 사실을 기재하였음을 인정할 수 있다고 판단하였다.

2) 이 법원의 판단

원심이 적법하게 채택하여 조사한 증거들에 의하여 인정한 위 사실 및 사정들에다가 위 각 증거에 의하여 인정할 수 있는 다음과 같은 사정들을 종합하여 보면, 원심의 판단을 충분히 수긍할 수 있고, 거기에 피고인의 주장과 같은 사실오인, 법리오해의 잘못이 없다.

따라서 피고인의 이 부분 주장도 받아들이지 않는다.

① 이 사건 서면답변서는 대통령비서실장으로서 피고인이 이 사건 국조특위에서 한 기관보고와 관련하여 공소외 1 위원의 서면질의에 대한 답변을 기재한 문서로, 당시 세월호 사건에 대한 국민들의 관심 및 이 사건 국정조사의 결과가 대중에 미치는 영향(은 국민의 관심이 집중된 대형 선박사고가 발생하였음에도 대통령에게 사고발생 등에 대한 보고가 제때 이루어지지 않아 대통령이 상황 파악을 제대로 못하고 적절한 조치를 하지 아니하여 수많은 인명피해가 발생하였다는 등으로 청와대와 대통령에 대한 비난여론이 고조되었고, 이에 관하여 국민들이 제기한 의혹의 핵심은 대통령이 언제 최초 상황을 인지했고, 보고를 제대로 받고 있었는지, 사고 상황을 제대로 파악하여 적절한 조치를 하였는지 여부였다), 피고인이 대통령비서실의 기관보고자로서 가지는 진실의무 등에 비추어, 그 내용을 작성함에 있어 공공의 신뢰를 보호하기 위한 높은 정확성이 요구된다.

② 공소외 1 위원의 질의는 "비서실장의 대통령 대면보고는 언제 이루어졌는지? 사안이 심각한데 대통령께 서면·유선 보고만 하면 다 된다고 판단한 것인지?"였고, 이에 대한 답변으로 "비서실장은 사고 당일 수석비서관회의 후 회의결과 및 총리주재 회의 등 계획에 대해 보고하였습니다.

"라는 내용이 언급된 후 이를 보충하는 과정에서 "이후 비서실에서는 20~30분 단위로 간단없이 유·무선으로 보고를 하였기 때문에 대통령은 직접 대면보고 받는 것 이상으로 상황을 파악하고 있었다고 생각합니다.

"라는 내용이 기재되었다.

세월호 사고 당일 10:00경부터 23:00경까지 안보실 10회(유선보고 7회, 서면보고 3회), 비서실 11회 총 21회의 보고가 있었으므로, 평균 20~30분 단위로 보고가 간단없이 이루어졌다는 내용은 비서실의 보고내용 뿐 아니라 안보실의 보고내용도 포함하는 것인바, 공소외 1 위원의 질의내용과 첫 답변이 '비서실장'의 보고내용을 대상으로 하고 있는데 반하여, 위 기재 내용은 대통령이 세월호 사고 당시 비서실, 안보실로부터 받은 보고 전체를 대상으로 하고 있고, 공소외 1 위원의 서면질의와 답변내용의 순서 및 형식에 비추어 보면, 위 기재 내용은 "서면·유선보고만 하면 다 된다고 판단한 것인지?"에 대한 답변으로 '대면보고가 아닌 서면·유선 보고만으로도 대통령이 상황을 충분히 파악하였다'는 의미로 해석된다.

③ 비서실의 보고서 작성을 주도한 사회안전비서관실 행정관 공소외 12는 "세월호 사고 당시 안보실에서 주된 보고를 하였고 비서실 보고는 다소 부수적인 보고였다.

", "방송을 통해 실시간 보도되고 있어서 비서관실에서 작성한 서면보고서는 중요하게 생각하지 않았고, 형식적인 서면보고였다.

"고 진술하였고, 정부수석비서관실 행정관 공소외 13도 "11번의 비서실 보고 중 초반 보고는 대부분 언론이 앞서 나가고 난 뒤의 상황을 정리한 뒷북 보고였다.

"고 진술하였다.

사회안전비서관실 소속 공소외 14는 "세월호 사고 당시 사회안전비서관실에서 작성한 상황보고서들은 창피할 정도로 내용이 부실했기 때문에 중요하게 생각하지 않았다.

"고 진술하였다.

이처럼 비서실의 상황보고서는 설령 대통령에게 제때 전달되었더라도 대통령이 사고 상황을 제대로 파악하기에는 충분치 못한 내용이었던 것으로 보인다.

④ ○○○, △△△ 등 방송사의 '전원구조' 오보에도 불구하고 당시 안보실은 전원구조가 사실과 다를 것이라고 파악하고 있었다.

안보실은 해경 본청 상황실로부터 전원구조 오보가 나기 전부터 세월호가 뒤집어진 상태로 탑승객 대부분이 선실 안에 갇혀 있다는 보고를 받은 상태였고, 11:07경 해경 본청 상황실 직원은 "학생들 다 구조됐다고 나오는데 인원은 아직 안 나왔죠?"라는 안보실 직원의 질문에 아직 파악이 되지 않은 내용이라고 답변하였다.

위기관리센터 직원들은 그 후로도 계속해서 해경으로부터 구조인원과 관련하여 '12:29경 구조 인원이 179명', '13:03경 생존자가 370명이라고 연락 받았는데 확인해봐야 한다', '13:29경 생존자 수가 중복된 것이 있어서 다시 확인 중'이라는 내용을 보고받았고, 결국 '14:05경 생존자 370명은 잘못된 보고'라는 내용의 답변을 받았다.

전원구조 오보가 난 시점은 세월호가 침몰한 직후로 탑승객 구조인원 파악 및 추가 구조 논의가 이루어져야 할 시점이었고, 구조인원수에 혼선이 있는 상황이었음에도, 안보실은 11:20 상황보고서 3보를 끝으로 더 이상 서면보고를 하지 않았고, 11:23경 안보실장 피고인 2가 대통령과 통화한 이후 13:00경까지 아무런 보고를 하지 않았다.

또한 비서실은 11:28, 12:05, 12:33에 '11:00경부터 12:30경까지의 구조 인원'이 기재되어 있는 서면보고서를 부속비서실에 보냈으나 공소외 2는 별다른 확인 없이 11:01경 방송사의 전원구조 보도가 옳다고 믿고, 따로 보고할 필요가 없다는 판단 하에 위 보고서들을 대통령에게 보고하지 않았다.

⑤ 공소외 2는 수사기관 및 원심 법정에서 대통령이 급히 보고서를 봐야 할 경우에는 전화로 미리 연락을 드리는데, 세월호 사고 당일 점심 무렵까지는 세월호 사고의 심각성을 인식하지 못했기 때문에 대통령에게 미리 전화를 하여 보고서에 대해 보고하지 않았다는 취지로 진술하였다.

⑥ 대통령은 탄핵사건(헌법재판소 2017. 3. 10. 선고 2016헌나1 전원재판부 결정)에서 "10:30경 해경청장에게 지시를 내릴 당시 해경은 10:24경 이미 특공대를 투입한 상태였고, 세월호는 기울어져 갇힌 승객의 탈출이 불가능한 상황이었으나, 위와 같은 내용이 피고인에게 보고되지 않았고, 15:00경이 되어서야 피해상황이 심각하다는 것을 인지하였다"고 주장하였다.

또한 대통령은 수사기관에서 "14:50경 피고인 2로부터 학생 전원구조 보도가 오보라는 보고를 받기 전에는 특별히 다른 정정보고를 접한 사실이 없었고, 14:11경 언론 보도를 통해서 오보 가능성을 확인하고 피고인 2에게 정확한 확인을 지시하였다.

"고 진술하였다.

실제로 대통령은 17:15경 중대본에 도착하여 "구명조끼를 학생들은 입었다고 하는데 발견하기 힘들니까?"라고 질문하는 등 구조상황은 물론 최초보고로부터 약 7시간에 이르도록 300명이 넘는 사람들이 선내에 갇혀 있는 상황도 파악하지 못하고 있는 듯한 언동을 하였고, 구조에 최선을 다하라는 최초 지시를 내렸던 시점과 비교해보더라도 상황인식에 큰 변화가 없는 듯한 모습을 보였다.

⑦ 피고인과 공소외 15는 원심 법정에서 대통령의 평소 업무방식에 대하여 "대면보고 횟수가 적은 대신 근무 외 시간이 나 주말에도 수시로 전화지시를 하였다"고 진술하였다.

공소외 2는 대통령이 보고서를 전달받으면 직접 해당부서에 전화를 걸어서 궁금증을 해결한다고 진술하였는데, 특히 피고인과 관련해서는 피고인이 비서실장직을 그만둘 때 "나는 이제 해방이다.

나 이제 샤워하러 갈 때도 전화기 안 갖고 들어가도 되고, 아무튼 나는 만세다.

"라고 해서 마음이 아플 정도로 대통령이 수시로 전화하여 계속 지시를 한 것으로 알고 있다고 진술하기도 하였다.

피고인은 위와 같이 수시로 전화 지시를 내리는 것이 평소 대통령의 업무방식이라고 진술하면서, "대통령은 관저에 있으면서도 일을 하였기 때문에 본관 집무실에서 근무하는 것과 별 차이가 없었다.

"라는 취지로 진술하기도 하였다.

그런데 피고인은 유독 세월호 사고 당일에는 "비서실의 상황보고서를 전달하고도 대통령으로부터 아무런 전화도 받지 못했고, 특별한 활동이라고는 16:10경이 되어서야 수석비서관회의를 개최하고 17:15경 대통령과 중대본을 동행한 것이 전부"라고 진술하였다.

공소외 2 역시 세월호 사고 당일 대통령에게 사고내용을 보고하거나 피고인과 상의한 적이 없다고 진술하였다.

세월호 사고 당시 피고인은 TV를 통하여 위급한 상황임을 실시간으로 인지하고 있었던 점, 비서실에서 올린 보고서 중에는 언론 보도의 내용과 상이하거나 실제 구조인원과 다른 보고도 있었던 점, 피고인은 평소 대통령으로부터 전화로 과중한 업무지시를 전달받았다고 진술하면서도 세월호 사고 당일에는 전화로 지시를 받은 사실이 없다고 진술하는 점 등을 종합하여 보면, 대통령이 안보실장으로부터 별도의 보고를 받고 있는 상태였던 점을 감안하더라도 세월호 사고 당시 대통령이 비서실장인 피고인에게 아무런 지시를 내리지 않았고, 피고인 역시 대통령이나 공소외 2에게 아무런 확인을 하지 않았다는 사실은 사안의 중대성과 심각성에 비추어 매우 이례적이다.

⑧ 피고인은 대통령이 중대본에 방문할 당시 "구명조끼를 학생들은 입었다고 하는데 발견하기 힘들니까?"라고 질문한 부분에 대해 "당시 대통령이 미리 상황에 맞는 말씀자료를 관련 수석비서관실에서 챙겼어야 하는데 챙기지 않은 것으로 알고 있습니다.

아쉬움이 있습니다.

"라고 진술하였고, "당시에도 대통령의 상황인식이 좀 없었다는 생각을 하기는 하였지만, 보고가 잘 되지 않아서 그렇다는 생각은 하지 않았다.

"라고 진술하였다.

피고인은 세월호 사고의 심각성을 인지하고 있었고, 그럼에도 세월호 관련 서면보고서에 관하여 대통령으로부터 어떠한 지시도 받지 못하고 있는 상황에서 위와 같이 대통령의 상황인식에 문제가 있음을 인지하였다면, 비서실장으로서 비서실의 보고가 공소외 2를 통하여 제대로 대통령에게 전달되었는지 여부를 확인하는 것이 합리적이라고 보이

는바, '공소외 2에게 보내면 으레 잘 알아서 대통령께 보고하겠지'라는 생각으로 대통령에게 실제 보고서가 전달되었는지 여부를 확인하지 않았고, 당연히 보고는 잘 된 것으로 인식하였다는 피고인의 주장은 납득하기 어렵다.

⑨ 관저는 기본적으로 대통령의 휴식과 개인 생활을 위한 사적인 공간이므로, 그곳에서의 근무는 직무를 위한 모든 인적, 물적 시설이 완비된 집무실에서의 근무와 업무의 효율, 보고 및 지시의 용이성 면에서 근본적인 차이가 있다. 대통령이 업무시간 중에 집무실에 있지 않고 관저에 머무르게 되면, 긴급한 순간에 참모들은 대통령의 위치부터 파악하여야 하므로 보고에 지장이 생기게 될 것은 명백하다.

특히 대형 재난이 발생하여 상황이 급박하게 전개되고 있는 국가위기 상황의 경우에는 최고행정책임자인 대통령은 즉각적인 의사소통과 신속하고 정확한 업무수행을 위하여 청와대 상황실에 위치하여야 한다.

세월호 사고 무렵 대통령이 외부행사 등이 있는 경우를 제외하고는 대부분 관저에 머물렀고 대면보고를 따로 받지 않는다는 사실은 청와대 직원들 사이에서 널리 알려진 사실이었고, 세월호 사고 당일에도 대통령은 오전부터 관저에 머물고 있었으므로, 대통령의 정확한 위치가 밝혀질 경우 대통령이 신속한 사고대응 조치를 하지 못하여 국가적인 재난을 초래하였다는 비난을 피하기 어려웠다.

피고인은 수사기관에서 "대통령이 관저에 계시기 때문에 할 일을 하지 않았다고는 생각하지 않았다.

"고 진술하면서도 "대통령이 본관에 정상적인 근무를 하였다면 보고나 지시가 바로바로 이루어질 수 있었다고 생각하기는 한다.

"고 진술하였던 점에 비추어, 피고인 역시 세월호 사고 당시 대통령의 관저 근무에 문제의 소지가 있음을 인식하고 있었던 것으로 보인다.

피고인은 위와 같은 인식 하에, 국회운영위나 국조특위, 국정감사 등에 출석해서 증언을 할 때 피고인의 정확한 위치에 관한 설명은 생략하고 세월호 당일 대통령의 근무행태, 보고여부, 조치여부 등에 관해서 일관되게 "대통령은 관저에서도 일을 보실 수 있는 것이므로 대통령이 어디에 계시든 그 장소가 바로 집무실이다.

청와대 경내는 어디서든 보고받고 지휘받을 수 있는 시스템이 갖추어져 있으므로 모든 곳이 대통령의 집무실이다. 시시각각으로 변화하는 사고 상황을 충분히 이해할 수 있도록 20~30분 간격으로 간단없이 보고를 받았기 때문에 대면 보고 여부가 중요하지 않다.

보고의 형식이 중요한 것이 아니고 의사소통이 잘 되었는지 여부가 중요한 것이다"라는 취지로 답변한 것으로 보인다.

4. 검사의 주장에 대한 판단

가. 피고인 1 부분

1) 2014. 7. 10.자 'VIP 관련 주요 쟁점사항 및 답변기조'에 첨부된 예상 질의응답자료에 대한 허위공문서작성 및 허위작성공문서행사의 점(사실오인, 법리오해)

가) 이 부분 공소사실의 요지

피고인은 2014. 6. 하순경부터 2014. 7. 초순경까지 사이에 청와대 위민1관 대통령비서실장 회의실에서 각 수석비서관, 비서관, 행정관 등을 소집하여 2014. 7. 7. 예정된 국회운영위 및 2014. 7. 10. 예정된 국조특위를 대비하여 예상 질의답변을 검토하는 회의를 지속적으로 주재하였다.

피고인은 사실은 세월호 사고 당일 대통령비서실에서 박근혜 전 대통령에게 11회에 걸쳐 '실시간으로' 상황보고서를 보고한 사실이 없음에도 불구하고, 위 회의에서 세월호 사고 당일 대통령비서실에서 공소외 2에게 11회에 걸쳐 이메일을 발송하고 국가안보실에서 관저로 3회에 걸쳐 서면보고를 한 것을 기화로 위 14회(= 비서실 11회 + 안보실 3회) 보고가 모두 '실시간으로' 이루어진 것처럼 가장하기로 하였다.

피고인은 위 회의에 참석한 비서관, 행정관 등에게 국회의원들로부터 대통령의 보고와 관련된 질의를 받으면 '시시각각으로 변하는 현장 상황을 대통령께서 신속히 아실 수 있도록 사고 당일 대통령께 유선 7회, 서면 14회 등 총 21회 보고 드렸습니다', '안보실, 비서실에서는 현장에서 올라오는 보고를 바탕으로 실시간으로 상황을 파악하여 대통령께 충분히 보고 드렸습니다', '20~30분 단위로 간단없이 유·무선 보고를 하였기 때문에 대통령은 직접 대면보고를 받는 것 이상으로 상황을 파악하고 있었습니다'라고 답변하겠다고 발언한 후 답변서 작성 실무를 담당하는 비서관, 행정관 등에게 예상 질의응답 자료 등에 대해서도 위와 같은 내용을 기재할 것을 지시하였다.

그러나 사실은 세월호 사고 당일 대통령비서실(정무수석실)에서는 10:36경부터 22:09경까지 사이에 본관 2층 사무실에 근무하고 있던 제1부속비서관 공소외 2에게 총 11회에 걸쳐 '4. 16. 여객선 침몰 사고 상황' 보고서를 이메일로 발송하였으나, 공소외 2가 위 이메일을 받을 때마다 즉시 관저에 머물던 대통령에게 전달한 것이 아니라 오후 및 저녁시간에 각 1회씩 그 때까지 수신된 보고서를 일괄 출력하여 대통령에게 전달하였으므로 대통령비서실(정무수석실)에서 작성한 보고서가 대통령에게 '실시간으로' 보고되지 않았다.

그리고 피고인을 비롯한 그 누구도 공문서인 예상 질의응답 자료를 작성하는 과정에서 대통령과 공소외 2에게 '세월호 사고 당일 대통령비서실에서 발송한 상황보고서가 실시간으로 대통령에게 보고되었는지' 여부를 확인하지 않았다. 또한 공소외 2는 세월호 사고 당일 본관에서 근무하고 있었고 대통령은 관저에 머물러 있었으므로 공소외 2가 대통령에게 실시간으로 상황보고서를 전달하는 것은 사실상 불가능하였으므로 피고인은 대통령비서실에서 작성한 이 사건 상황보고서들이 대통령에게 실시간으로 보고되지 않았다는 것을 충분히 인식하였다.

한편, 피고인이 주재하는 국회 대비 회의에 계속 참석하면서 국회 대응 문서 작성 업무를 실무적으로 담당한 정무수석실 소속 행정관 공소외 13은 2014. 7.경 2014. 7. 10.자 "VIP 관련 주요 쟁점사항 및 답변기조"라는 문건을 작성하면서 위와 같은 피고인의 지시에 따라 위 문건에 첨부된 예상질의 답변자료 중 "사고 당일 대통령께 대면보고가 이루어지지 않은 이유는?"이라는 질의에 대하여 "시시각각으로 변하는 현장 상황을 대통령께서 신속히 아실 수 있도록 사고 당일 대통령께 유선 7회, 서면 14회 등 총 21회 보고드렸음"이라고 허위기재하고, "사고 당일 대통령이 위기관리센터를 방문하지 않은 이유는?"이라는 질의에 대하여 "⇒ 안보실, 비서실에서는 현장에서 올라오는 보고를 바탕으로 실시간으로 상황을 파악하여 대통령에게 충분히 보고드렸음(유선 7회, 서면 14회)"이라고 허위 기재한 후 피고인이 주재하는 위 회의에 검토자료 등으로 제출하였다.

이로써 피고인은 행사할 목적으로 공문서인 위 "VIP 관련 주요 쟁점사항 및 답변기조"에 첨부된 예상 질의응답 문서를 허위로 작성한 후 이를 행사하였다.

나) 원심 판단의 요지

원심은 판결문 제66쪽 제5행부터 제70쪽 제9행까지 부분에 검사의 주장과 이에 관한 판단을 자세히 실시하면서, 그 판시와 같은 사정들을 종합하여 보면, '예상 질의응답자료'는 내부회의에서 참고용으로 작성된 자료로 확정적인 의사표시가 없어 문서의 증명적 기능이 인정되지 않고 공공의 신용에 영향을 미칠 위험조차 없으므로 허위공문서작성죄의 객체인 공문서에 해당한다고 볼 수 없고, 위 문서는 2014. 7. 7. 국회 운영위와 2014. 7. 10. 국조특위 사이에 작성되었고, 위 문서의 작성 목적 자체가 2014. 7. 10. 국조특위에서의 답변 등을 대비하여 상황 파악을 간명하게 하기 위한 데 있었으므로 2014. 6. 하순경부터 2014. 7. 초순경까지 사이에 소집된 회의에 검토자료로 제출되었다고 보기 어렵고, 구체적으로 위 문서가 어떠한 회의자료로 제출되었는지 특정할 만한 증거도 부족하며, 나아가 피고인 본인의 국회 답변 등을 대비하기 위하여 작성된 문서가 피고인이 주재하는 회의에 검토자료로 제출되었다고 하여 이를 피고인이 허위작성된 공문서를 행사한 것이라고 인정하기도 어려우므로, 이 부분 공소사실에 대하여 허위공문서작성죄 및 허위작성공문서행사죄가 성립하지 않는다고 판단하였다.

다) 이 법원의 판단

원심이 적법하게 채택하여 조사한 증거들에 의하여 인정한 위 사실 및 사정들에다가 위 각 증거에 의하여 인정할 수 있는 다음과 같은 사정, 즉 '예상 질의응답자료'가 첨부된 '2014. 7. 10.자 VIP 관련 주요 쟁점사항 및 답변기조' 문건은 2014. 7. 7. 국회운영위와 2014. 7. 10. 국조특위 사이에 작성되었으므로, 위 문건이 배포된 관련 쟁점회의는 2014. 7. 8. 10:00, 2014. 7. 9. 10:00 및 17:30 열린 것으로 보이는데, 공소외 13은 7. 10. 국조특위 전날 밤늦게까지 위 문건을 고쳤다고 진술하고 있어, 검사가 제출한 증거들만으로는 '예상 질의응답자료'가 어느 시점에 작성된 것인지 알 수 없고, 설령 위 질의응답자료가 최종본이라고 하더라도 쟁점회의에는 수정되기 전의 질의응답자료가 제출된 것이지 최종본이 제출되어 행사된 것이라고 보기 어려운 점 등을 종합하여 보면, 원심의 판단을 충분히 수긍할 수 있고, 거기에 검사의 주장과 같은 사실오인, 법리오해의 잘못이 없다.

따라서 검사의 이 부분 주장은 받아들이지 않는다.

2) 양형부당 주장에 대한 판단

원심은 ① 당시 세월호 사고라는 국가적 재난 상황에서 대통령과 청와대의 미흡한 대응 태도가 논란이 되었고, 국회에서는 국민적 의혹을 해소하고자 세월호 사고와 관련하여 청와대에 대한 국정조사를 실시하였는바, 피고인은 대통령 비서실장으로서 국회의 질의에 대해 최대한 성실히 사실대로 답변하여 국민적 의혹을 해소하고 그 과정에서 잘못이 있었다면 국민들의 비판을 겸허히 받아들이고 반성하는 책임 있는 자세를 보였어야 하는 점, 그럼에도 피고인은 대통령이 사고 상황을 제때 보고 받지 못하여 상황 파악을 제대로 하지 못하였음이 밝혀질 경우 국정운영에 부담이 될 것을 우려하여 비서실에서 대통령에 대한 서면보고서를 제1부속비서관 공소외 2에게 이메일로 11회 발송한 것을 기화로 위 보고서가 제대로 대통령에게 전달되었는지 확인하지도 아니한 채 대통령이 위 보고서를 끊임없이 보고받아 사고 상황을 잘 파악하고 있었고 적절하게 대처하였다는 취지로 국회에서 발언하고, 공소외 1 의원의 서면 질의에도 그와 같은 취지로 허위내용의 서면답변서를 작성하여 국회에 제출함으로써 허위공문서를 작성하고 이를 행사한 점, 피고인의 이러한 범행은 청와대의 책임을 회피하고 국민들을 기만하고자 한 것으로 보인다는 점에서 그

죄책이 결코 가볍다고 할 수 없는 점 등을 피고인에게 불리한 정상으로 고려하고, ② 다만 피고인이 고령으로 건강이 좋지 못한 상태에 있는 점, 대통령비서실장으로 근무하면서 한 다른 행위들로 별건으로 기소되어 장기간의 실형을 선고받아 구속상태로 재판을 받고 있는 점, 피고인 개인의 이익을 위하여 이 사건 범행을 한 것은 아닌 것으로 보이는 점 등을 피고인에게 유리한 정상으로 고려한 다음, ③ 피고인의 나이, 건강상태, 성행, 환경, 범행의 동기와 결과, 범행 후의 정황 등 원심 변론에 나타난 모든 양형 요소를 종합적으로 고려하여 피고인에 대한 형을 징역 1년에 집행유예 2년으로 정하였다.

원심의 양형심리 과정에서 나타난 양형의 조건이 되는 사항과 양형기준 등을 종합하여 볼 때 원심의 양형 판단이 재량의 합리적인 한계를 벗어났다고 평가되지 않는다.

나아가 검사가 이 법원에서 주장하는 양형부당의 사유는 원심이 피고인에 대한 형을 정하면서 이미 충분히 고려한 사정들이고, 그 밖에 이 법원의 양형심리 과정에서 현출된 자료들을 종합하여 보더라도 원심의 양형 판단을 그대로 유지하는 것이 너무 가벼워서 부당하다고 인정할 만한 사정도 없다.

따라서 검사의 양형부당 주장은 이유 없다.

나. 피고인 2의 허위공문서작성 및 허위작성공문서행사의 점(사실오인, 법리오해)

1) 이 부분 공소사실의 요지(범행동기 부분은 변경된 공소사실로 기재함)

[피고인의 신분]

피고인은 2013. 3. 23.부터 2014. 5. 23.까지 청와대 국가안보실장으로 재직하면서 대통령의 명을 받아 국가안보에 관한 대통령의 직무를 보좌하는 국가안보실의 사무를 처리하고 국가안보실 소속 공무원을 지휘·감독한 사람이다.

[기초사실]

가) 세월호 사고 상황

원심 판시 범죄사실 Ⅱ의 제1항 기재와 같다.

나) 세월호 당시 국가안보실의 대통령에 대한 보고와 대통령의 조치사항

2014. 4. 16. 당시 대통령은 정시에 서울 종로구 세종대로1 청와대 본관 집무실로 출근하지 않고 관저에 머물러 있었고, 당시 청와대에 출근하여 근무하고 있던 피고인은 자신들의 사무실에서 09:19경 언론사 TV속보를 통하여 세월호 사고가 발생하였다는 것을 처음 알게 되었다.

청와대 국가안보실 산하 위기관리센터 상황팀 소속 행정관 공소외 16은 09:24경 청와대 문자메시지 발송 시스템을 이용하여 청와대에 근무하는 수석비서관, 비서관, 행정관 등에게 세월호 사고 발생 사실을 전파하였고 당시 청와대 서별관에서 개최된 국가안전보장회의 실무회의에 참석 중이었던 전 국가안보실 제1차장 공소외 17, 전 위기관리센터장 공소외 8은 위 문자메시지를 받고 세월호 사고가 발생하였다는 사실을 처음 알게 되었다.

상황팀 소속 행정관 공소외 18은 곧바로 대통령에게 보고할 최초의 상황보고서인 「진도 인근 여객선(세월호) 침수, 승선원 474명 구조작업 중(1보)」(이하 '이 사건 상황보고서 1보'라고 한다)에 사고발생 일시·장소·현장상황 등만 간략히 기재하여 상황팀장 공소외 19에게 보고하였으나, 공소외 19는 대통령에게 부실한 내용을 보고할 수 없다면서 '조난시간, 배의 명칭과 톤수, 탑승인원, 구조지원 세력, 인명구조 현황' 등을 추가로 확인하라고 지시하였다.

이에 상황반장 공소외 20 등은 해양경찰청 본청 상황실과의 '핫라인'을 통하여 09:22~09:31경 선박명칭·승선인원·출항 시간·배의 크기 등을, 09:39 ~09:42경 구조세력 동원 현황 등을, 09:54경 구조 인원수 등을 파악하였고, 09:57경 '구조된 인원 56명이 사고지점 북쪽 4마일 거리에 위치한 서거차도로 이동할 예정'이라는 사실까지 확인한 후 공소외 18에게 위 사실을 알려주었다.

공소외 18은 이 사건 상황보고서 1보에 상황개요·피해상황·상황발생지점·조치현황 등을 기재하면서 "현재까지 56명 구조. 인근 섬(서거차도, 사고지점 북방 7km)으로 우선 이동 예정"이라는 문구를 마지막으로 기재하여 이 사건 상황보고서 1보의 초안을 작성하였다.

피고인은 같은 날 10:00경 이후 청와대 위민3관 2층에 있는 국가안보실장 사무실에서 위와 같이 상황팀에서 작성한 이 사건 상황보고서 1보의 초안을 전달받은 뒤 상황보고 작성을 실무적으로 총괄하던 공소외 8로부터 전화로 사고개요, 구조세력 동원현황, 구조 인원수 등에 관한 설명을 들었다.

그 후 피고인은 대통령에게 휴대전화로 전화를 걸어 사고 내용을 보고하려 하였으나 대통령이 전화를 받지 않자 제2부 속비서관 공소외 15에게 전화를 걸어 '대통령이 전화를 받지 않으신다.

지금 대통령에게 세월호 관련 상황보고서 1보가 올라갈 예정이니 대통령에게 보고될 수 있게 조치해 달라'고 말하고, 인터폰을 통하여 공소외 8에게 '이 사건 상황보고서 1보를 관저에 전달하라'고 지시하였다.

공소외 8은 피고인에게 이 사건 상황보고서 1보 초안을 보고한 후 계속 해경 상황실을 통해 구조상황을 파악하던 중 10:12~10:13경 위와 같은 피고인의 지시에 따라 상황보고서 1보를 완성하여 출력한 후 전령 업무를 담당하던 상황병에게 이 사건 상황보고서 1보를 밀봉하여 관저에 전달하라고 지시하였다.

이에 상황병은 위와 같이 밀봉한 봉투를 들고 위기관리센터 상황실에서 오르막길을 따라 관저 인수문까지 뛰어가 10:19~10:20경 인수문 근무 경호관의 연락을 받고 인수문까지 나온 관저 내부 근무 경호관 공소외 21에게 위 보고서를 전달하였다.

그리고 위 공소외 21은 이 사건 상황보고서 1보를 관저 내실 근무자 공소외 22에게 전달하였고, 공소외 22는 평소 보고서 전달 방법과 같이 위 보고서를 박근혜 전 대통령의 침실 앞에 있는 탁자 위에 올려두었다.

피고인은 위와 같이 상황병이 관저로 출발한 직후 위민3관 인근 지하에 있는 위기관리센터로 내려가 공소외 8 등으로부터 사고상황을 보고받은 뒤 다시 대통령에게 보고를 하기 위해 휴대전화로 전화를 걸었으나 전화를 받지 않자 "대통령께서 전화를 받지 않으시네"라고 말하였고, 그 때 피고인 옆에 있던 공소외 8은 공소외 15에게 전화를 걸어 "대통령이 전화를 받지 않으시니 대통령에게 상황보고서 1보가 보고될 수 있도록 해 달라"고 말하였다.

한편, 공소외 15는 피고인으로부터 처음 전화를 받은 후 제2부속비서관실 행정관 공소외 23에게 '지금 관저로 가야하니 차량을 준비하라'고 지시하였다.

이에 공소외 23은 10:12경 본관 동문으로 나가서 그곳 주차장에 주차되어 있던 업무용 그랜저 승용차를 운전하여 본관 정문 앞에 차량을 정차시켰고, 그 후 공소외 15는 본관 정문으로 나와 공소외 23이 운전하는 승용차를 타고 관저로

갔다.

공소외 15는 관저에 도착한 후 내실로 들어가 대통령 침실 앞에서 수회 "대통령님, 대통령님"이라고 불렀고, 대통령은 위 소리를 듣고 침실 밖으로 나왔다.

그 때 공소외 15는 "피고인 2 국가안보실장이 급히 통화를 원합니다"라고 보고하였고, 대통령은 "그래요?"라고 말한 후 침실로 들어가 10:22경 피고인 2에게 전화를 걸었다.

피고인은 위와 같은 경위로 대통령의 전화를 '처음' 받은 후 당시 사고 상황을 간략히 보고하였고, 대통령으로부터 '단 한명의 인명피해도 발생하지 않도록 하라. 여객선 내 객실, 엔진실 등을 철저히 수색하여 누락되는 인원이 없도록 하라'라는 취지의 지시를 받았다.

이에 피고인은 공소외 19에게 대통령의 지시사항을 즉시 해경 등 관계부처에 전파하라고 지시하였고, 공소외 19는 10:25~10:26경 해경 상황실에 '핫라인'을 통하여 위와 같은 대통령의 지시를 전파하였다.

그 후 국가안보실에서는 상황병을 통하여 10:40경 상황보고 2보, 11:20경 상황보고 3보를 관저로 출발시켰고, 청와대 의무실 간호장교 공소외 24는 10:41경 관저로 들어가 의료용 가글액을 전달하였으며, 대통령비서실(정무수석실)에서는 10:36경부터 22:09경까지 사이에 본관 사무실에 근무하던 제1부속비서관 공소외 2에게 총 11회에 걸쳐 '4. 16. 여객선 침몰 사고 상황' 보고서를 이메일로 발송하였다.

그러나 공소외 2는 당시 대통령이 관저에 머무르고 있던 관계로 위 이메일을 받을 때마다 즉시 대통령에게 전달하지 않았고 오후 및 저녁시간에 각 1회씩 그 때까지 수신된 보고서를 일괄 출력하여 대통령에게 전달하였다.

한편, 공소외 25는 14:15경 공소외 23이 운전하는 카니발 승합차를 타고 보안검색 절차 없이 소위 'A급 보안손님'으로 관저를 방문하였고, 공소외 25의 관저 방문을 미리 알고 있었던 공소외 2, 공소외 26, 공소외 15 비서관도 공소외 25가 관저에 도착하기 전에 관저로 와 대기하고 있었다.

대통령은 10:22경 피고인에게, 10:30경 해경청장 공소외 27에게 전화를 걸어 당연하고 원론적인 구조지시를 한 것 외에는 특별한 조치를 취하지 않고 있다가, 위와 같이 14:15경 관저를 방문한 공소외 25 및 공소외 2, 공소외 26, 공소외 15 비서관을 만나 관저 내실 안에 있는 회의실에서 세월호 사고에 관하여 회의를 하였다.

위 회의에서 공소외 25, 공소외 2 등은 대통령에게 '중앙재난안전대책본부를 방문하는 것이 좋겠다'는 의견을 제시하였고, 대통령은 위 의견을 받아들여 중대본 방문을 결정하였다.

그 후 공소외 2는 공소외 28에게 화장과 머리손질을 담당하는 공소외 29, 공소외 30을 청와대로 오게 하라고 지시하였고, 공소외 28은 그 무렵 공소외 30에게 전화와 문자메시지를 통해 '상황이 급하니 빨리 청와대로 오라'고 요청하였다.

그리고 공소외 2는 대통령비서실과 대통령경호실에 연락하여 대통령이 중대본을 방문할 예정이니 미리 준비해 줄 것을 요청하였고, 대통령경호실은 16:30경 대통령의 중대본 방문 준비를 마쳤다.

그 후 대통령은 16:33경 관저를 출발하여 17:15경 피고인 1 비서실장과 함께 중대본에 도착하여 상황보고를 받은 후 그때까지 배에서 탈출하지 못한 학생, 승객 등을 구조하는데 총력을 다할 것을 지시하면서 "구명조끼를 학생들은 입었다고 하는데, 그렇게 발견하기가 힘이 드는가요"라는 등의 발언을 하였고, 위와 같이 중대본 방문을 마친 후 18:00경 청와대 관저로 복귀하였다

다) 세월호 사고 이후 상황

원심 판시 범죄사실 Ⅱ의 제3항 기재와 같다.

[구체적인 공소사실]

가) 범행동기

세월호 사고 발생 직후부터 국회 및 언론 등에서 '대통령이 최초로 사고 내용을 보고받은 시간, 대통령이 최초로 지시를 한 시간, 대통령의 최초 지시 내용' 등에 관하여 여러 가지 의혹을 제기하였다.

그리고 전 정부 청와대에서 위와 같은 의혹에 대하여 별다른 해명을 하지 못하자 '대통령이 출근하지 않은 채 관저에 머무르고, 국가안보실이 사고 상황을 신속하게 보고하지 못하여 「골든타임」을 허비하는 바람에 수많은 인명피해가 발생하였다'는 취지의 비난이 고조되었다.

그리고 피고인은 2014. 4. 23.경 청와대 대변인 공소외 31을 통하여 언론에 '청와대는 재난 상황의 컨트롤타워가 아니다'는 취지의 발언을 한 후 청와대가 세월호 사고의 책임을 회피한다는 비난을 받게 되었다.

또한, 전 정부 청와대는 2014. 7. 7. 예정된 이 사건 국회운영위, 2014. 7. 10. 예정된 이 사건 국조특위, 2014. 10. 28. 예정된 이 사건 국정감사 등에서 위와 같은 의혹에 대해 강도 높게 추궁받을 것으로 예상되었다.

이에 피고인과 피고인 1, 공소외 17, 공소외 8 등은 세월호 탑승자가 마지막으로 카카오톡을 발송한 시간인 10:17(이른바 「골든타임」) 전에 대통령이 이 사건 상황보고서 1보를 보고 받고 인명구조와 관련된 지시를 한 것처럼 가장하고, 국가적 재난이 발생하여 인명구조가 시급한 사고 초기 상황에서 대통령이 국가안보실장의 전화도 받지 않아 국가안보실장이 대통령에게 보고조차 제때 하지 못하였다는 비난을 피하기 위하여, 사실은 대통령은 세월호 사고 당일 10:00경 서면보고를 받지 않았고 10:19~10:20경 이후에 비로소 최초 서면보고를 받았으며, 10:15경 피고인에게 전화를 걸지 않았고 10:22경 처음 피고인에게 전화를 걸어 인명구조 지시를 하였으며, 대통령비서실로부터 '실시간으로' 11회에 걸쳐 서면보고를 받지 않았고 오후 및 저녁 시간에 각 1회씩 그때까지 취합된 보고서를 일괄 보고받았음에도 불구하고, 공문서인 국회 보고서 및 답변서, 상황일지 등에 마치 대통령이 10:00경 상황보고서 1보를 보고받아 사고 내용을 인지한 후 10:15경 피고인에게 전화를 걸어 인명구조와 관련된 지시를 하고, 10:22경 다시 피고인에게 전화를 걸어 추가 지시를 한 후 대통령비서실로부터 '실시간으로' 11회에 걸쳐 서면보고를 보고받았다는 취지로 기재하기로 하였다.

나) 공소외 17, 공소외 8의 대통령 보고시간 조작

이에 공소외 17, 공소외 8은 2014. 6.말 국가안보실 사무실에서 사실은 세월호 사고 당일 대통령은 관저에 혼자 머무르고 있었기 때문에 대통령에게 직접 확인하지 않는 이상 대통령이 언제 이 사건 상황보고서 1보를 수령하여 읽었는

지 확정할 수 없음에도 불구하고 이를 확인하지 않은 채, 국회 보고서 및 답변서, 상황일지 등에 마치 대통령이 10:00경에 최초로 서면보고를 받아 사고 내용을 인지한 것처럼 기재하기로 협의하였다.

이에 따라 공소외 8은 2014. 6.말 위와 같은 장소에서 세월호 사고 관련 상황일지, 국회 보고서 및 답변서 작성 업무를 담당하는 위기관리센터 대응팀 소속 행정관 공소외 11에게 대통령에 대한 최초 서면보고 시간이 10:00라고 수기로 기재된 타임테이블(표) 1장을 주면서 '대통령에 대한 최초 보고시간은 10:00로 정해졌으니 상황일지 등 세월호 사고 당시 청와대의 조치내역을 정리하는 문서에 위와 같이 기재하라'는 취지로 지시하였다.

공소외 11은 2014. 7.경 이 사건 국조특위에 대비하여 2014. 7. 10.자 「세월호 침몰 사고 관련 업무보고」를 작성하면서 위와 같은 공소외 8의 지시에 따라 "○ 사고 상황 추가확인을 거쳐 10:00시에 대통령께 사고개요 및 현장상황이 포함된 사고상황 보고서 최초 보고(서면, 국가안보실)"라고 허위기재하고, 2014. 8.경 국회 운영위원회 소속 국회의원 공소외 32의 서면질의에 대한 답변서를 작성하면서 위와 같은 공소외 8의 지시에 따라 "6. 대통령은 세월호 승선인원이나 구조인원은 언제 알았는지?"라는 질의에 대하여 "□ 대통령께서는 오전 10:00시 최초 상황보고서를 통해 세월호 승선인원(474명)과 구조인원(56명)을 보고받았으며, 이후 구조 진행 상황을 수시로 보고받은 것으로 알고 있습니다"라고 허위기재하는 등 2014. 6.~11.경 총 6건의 공문서를 위와 같이 허위로 작성한 후 이를 국회 등에 제출하였다.

다) 피고인과 공소외 8, 공소외 17의 대통령 최초 지시시간 관련 허위공문서작성 및 허위작성공문서행사

피고인은 2014. 5.경 국가안보실 위기관리센터 입구에서 세월호 사고와 관련하여 청와대의 조치내역 등을 상황일지 형식으로 정리하고 국회 보고서 및 답변서 작성 업무를 실무적으로 총괄하는 공소외 8에게 '대통령과의 최초 통화시간은 2014. 4. 16. 10:15경이고 그때 대통령으로부터 단 한명의 인명피해도 발생하지 않도록 철저히 수색하여 누락되는 인원이 없도록 하라는 지시를 받았으니 상황일지 등 세월호 사고 당시 청와대의 조치내역을 정리하는 문서에 위와 같이 기재하라'는 취지로 지시하였다.

그 후 피고인은 국가안보실장 퇴임 직전인 2014. 5. 22.~23.경 공소외 8을 자신의 사무실로 불러 '세월호 사고 당일 대통령과 10:15, 10:22, 11:23, 13:13, 14:11, 14:50, 14:57에 통화하였으니 관련 문서 등에 위와 같이 기재하라'는 취지로 지시하였다.

또한 피고인은 국가안보실장직을 퇴임한 후인 2014. 5.~7.경 공소외 8에게 전화로 '10:15경 대통령과 최초로 통화하였고, 10:22경 다시 대통령과 통화하였는데 추가 통화를 할 때에는 대통령께서 살살이 수색하여 철저히 구조하라는 취지로 지시하셨으니 관련 문서 등에 위와 같이 기재하라'는 취지로 지시하였다.

공소외 8은 2014. 5.~7.경 위기관리센터 사무실에서 공소외 17에게 위와 같은 피고인의 지시를 보고한 후 피고인의 지시에 따라 공소외 11에게 '상황일지 등에 대통령과 안보실장의 첫 번째 통화 시간은 10:15경으로 기재하고 당시 통화내용으로는 공소외 19 상황팀장이 10:25경 해경에 전달한 대통령 지시사항을 그대로 기재하라. 그리고 대통령과 안보실장의 두 번째 통화 시간은 10:22경으로 기재하고 당시 통화내용으로는 대통령이 살살이 수색하여 철저히 구조하라고 지시한 것으로 기재하라'고 지시하였다.

그러나, 사실은 피고인은 세월호 사고 발생일인 2014. 4. 16. 10:15경에는 대통령으로부터 걸려온 전화를 받은 사실이 없고, 10:22경 처음으로 대통령과 세월호 사고와 관련하여 통화하면서 "단 한명의 인명피해도 발생하지 않도록 하라. 여객선 내 객실, 엔진실 등을 철저히 수색하여 누락되는 인원이 없도록 하라"라는 지시를 받았으며, 피고인 및 공소외 8, 공소외 17은 위와 같은 사실을 알고 있었다.

공소외 11은 2014. 6.~7.경 위기관리센터 사무실에서 이 사건 국조특위에 대비하기 위하여 2014. 7. 10.자 「세월호 침몰 사고 관련 업무보고」를 작성하면서 위와 같은 공소외 8의 지시에 따라 "대통령 보고 및 지시 조치(국가안보실, 비서실)" 항목에 "- 국가안보실은 당일 총 3차례 서면보고 및 7차례 직접보고(유선)하였고, 대통령 지시사항(10:15 유선 통화시 안보실장께 지시) 수명전달. * 지시사항 : △ 단 한명의 인명피해도 발생하지 않도록 할 것 △ 선내 객실 등을 철저히 확인하여 누락되는 인원이 없도록 할 것"이라고 허위 기재한 후 대통령비서실을 통하여 위 문서를 국회에 제출한 것을 비롯하여 원심 판시 별지 범죄일람표2 기재와 같이 2014. 5.~11.경 총 9건의 공문서를 위와 같이 허위로 작성한 후 이를 국회 등에 제출하였다.

이로써 피고인은 공소외 8, 공소외 17과 공모하여, 행사할 목적으로, 2014. 5.~ 2014. 11.경 원심 판시 별지 범죄일람표2 기재와 같이 총 9건의 공문서를 허위로 작성한 후 이를 행사하였다.

2) 원심 판단의 요지

원심은 판결문 제79쪽 제16행부터 제94쪽 제16행까지 부분에 피고인 및 검사의 주장과 이에 관한 판단을 자세히 설시하면서, 그 판시와 같은 사정들을 종합하여 보면, 피고인이 세월호 사고 당일 대통령과 최초로 통화한 시간이 10:15경이 아닌 10:22경인 것으로 의심되는 일부 사정들이 있기는 하나, 설령 피고인이 10:15경 대통령과 최초로 통화한 사실이 없다고 하더라도 피고인이 이를 알면서 통화내역을 허위로 작출하였다는 점에 대하여 합리적 의심 없이 증명이 되었다고는 보기 어렵고, 범행일시인 2014. 5.~11.경 피고인은 국가안보실장에서 퇴임하여 공무원 신분을 상실한 상태였는데, 검사가 제출한 증거들만으로는 피고인이 공소외 8, 공소외 17과 공모관계에 있었다고 인정하기에 부족하고, 공무원 신분이 아닌 피고인이 허위공문서작성의 범의가 없는 공무원 공소외 11을 기망하여 간접정범의 형태로 허위공문서작성죄를 범하였다고 하더라도 이를 처벌할 수는 없으므로, 이 부분 공소사실에 대하여 허위공문서작성죄 및 허위작성공문서행사죄가 성립하지 않는다고 판단하였다.

3) 이 법원의 판단

원심이 적법하게 채택하여 조사한 증거들에 의하여 인정한 위 사실 및 사정들을 종합하여 보면, 원심의 판단을 충분히 수긍할 수 있고, 거기에 검사의 주장과 같은 사실오인, 법리오해의 잘못이 없다.

따라서 검사의 이 부분 주장은 받아들이지 않는다.

다.

피고인 3의 공용서류손상 및 직권남용권리행사방해의 점(사실오인, 법리오해)

1) 이 부분 공소사실의 요지

가) 피고인의 신분

피고인은 2014. 6. 2.경부터 2017. 5. 31.경까지 청와대 국가안보실장으로 재직하면서 대통령의 명을 받아 국가안보에 관한 대통령의 직무를 보좌하는 국가안보실의 사무를 처리하고 국가안보실 소속 공무원을 지휘·감독한 사람이다.

나) 이 사건 지침의 소관기관과 재난대응 관련 규정

이 사건 지침은 국가의 위기·재난·안전 관리 업무에 관하여 필요한 사항을 규정한 대통령훈령으로 2004. 9. 20. 처음 제정되었고, 대외비로서 그 소관기관은 청와대 국가안보실이고, 소관부서는 청와대 국가안보실 위기관리센터이며, 국가안보실장은 이 사건 지침의 소관기관장으로서 지침의 시행과 관리를 총괄하고 지침을 개정할 경우 주관기관장으로서 역할을 한다.

2013. 8. 30. 개정되어 시행된 대통령훈령 제318호인 이 사건 지침은 그때부터 2015. 5.경 다시 개정되기까지 효력이 있었고, 그 지침의 원본은 청와대 국가안보실 위기관리센터에 있는 캐비닛에 보관되어 있었으며, 65개 부처 및 기관의 비상기획관실 등 관련 부서에 위 지침이 배포되어 관리·보관되고 있었다.

이 사건 지침에는 제3조(책무) 제2호에서 '국가안보실장은 대통령의 위기관리 국정수행을 보좌하고 국가차원의 위기관리 관련 정보의 분석·평가 및 종합, 국가위기 관리 업무의 기획 및 수행체계 구축 등 위기상황의 종합·관리기능을 수행하며 안정적 위기관리를 위해 전략 커뮤니케이션의 컨트롤타워 역할을 한다.

, 제8조(재난분야 위기관리 기구) 제6항에서 '국가안보실은 재난분야 위기에 관한 정보·상황의 종합 및 관리 업무를 수행한다.

, 제18조(징후감시체계 운용) 제3항에서 '국가안보실장은 안보·재난 분야별로 위기징후 목록 및 상황 정보를 종합·관리한다'고 규정되어 있는 등 청와대와 국가안보실이 재난 위기 발생시 위기상황의 종합·관리기능을 수행하는 '컨트롤타워'로서의 역할에 대하여 규정되어 있었다.

한편, 대통령훈령인 이 사건 지침을 개정하기 위해서는 「법제업무운영규정(대통령령)」과 「대통령훈령의발령및관리등에관한규정(대통령훈령)」에 따라 아래와 같은 절차를 거쳐야 하고, 이와 같은 절차를 거치지 않고 지침을 임의로 수정하면 적법한 훈령의 개정이라 볼 수 없고 아무런 효력이 없다.

- ① 주관기관의 장은 대통령비서실장과 관계기관의 장에게 의견조회(10일 이상)
- ② 주관기관의 장은 법제처장에게 훈령안의 심사요청
- ③ 법제처장은 훈령안 법령저축 여부 등 심사하여 주관기관의 장에게 통보
- ④ 주관기관의 장은 법제처의 심의필증을 첨부하여 대통령 재가
- ⑤ 법제처장은 훈령안에 누번 일련번호 부여
- ⑥ 법제처장은 행정자치부 장관에게 관보 게재 의뢰
- ⑦ 법제처장은 훈령이 발령된 후 지체 없이 컴퓨터통신 등을 이용하여 내용 공개

다) 범행동기

2014. 4. 16. 발생한 세월호 사고 이후 청와대가 사고에 대하여 초기 상황을 정확히 파악하지 못하고 인명구조에 관한 즉각적인 조치를 취하지 못하는 등 재난 상황에 대한 컨트롤타워로서의 역할을 제대로 수행하지 못했다는 비난 여론이 비등하였고, 이러한 상황에서 2014. 4. 23.경 당시 청와대 국가안보실장인 피고인 2가 "국가안보실은 재난 컨트롤타워가 아니다.

"라고 발언한 것이 언론에 보도되자 청와대가 사고에 대한 책임을 회피하려고만 한다는 비난이 가중되었다.

그 후, 국회에서는 2014. 6.경부터 청와대에 이 사건 지침을 제공할 것을 요구하였고, 지침의 내용 등을 토대로 2014. 7. 7. 국회운영위 및 2014. 7. 10. 국조특위를 개최하여 청와대 대통령비서실과 국가안보실을 상대로 세월호 사고 당일 청와대가 이 사건 지침에 규정된 바와 같은 재난 대응에 대한 컨트롤타워로서의 역할을 제대로 하지 못했다는 책임을 강하게 추궁할 것이 예상되는 상황이었다.

이에 피고인과 공소외 17, 공소외 8은 이 사건 지침이 대외비라는 이유로 국회에 제출하는 것을 거부하면서 국가안보실이 재난 대응의 컨트롤타워가 아니라고 주장하기 위해 국가안보실이 위기상황의 종합·관리기능을 수행하며 안정적 위기관리를 위해 전략 커뮤니케이션의 컨트롤타워 역할을 한다는 취지로 규정된 이 사건 지침의 관련 조문을 외부에 공개되지 않는 방법으로 임의로 삭제 및 수정하기로 하였다.

라) 피고인과 공소외 17, 공소외 8의 공용서류손상 및 직권남용권리행사방해

공소외 17, 공소외 8은 2014. 7. 초순경 이 사건 국회운영위와 국조특위에 대비하기 위한 피고인 1 주재의 회의에 참석하였는바, 위 회의에서 '청와대(국가안보실)가 재난 대응에 대한 컨트롤타워가 아니다'라는 당시 청와대의 책임 회피적인 주장을 정당화하기 위해 2014. 7. 7.로 예정된 국회운영위 이전에 '청와대(국가안보실)가 재난 대응에 대한 컨트롤타워로서의 역할을 한다'는 취지의 이 사건 지침 조항을 삭제하고 '안보 위기에 대해서는 국가안보실이, 재난 위기에 대해서는 안전행정부(중앙재난안전대책본부)가 각 컨트롤타워가 된다'는 취지로 해당 조항을 수정하기로 결정하였다가, 정무수석실 관계자 등이 국회운영위와 국조특위 이전에 지침을 수정하면 비난이 커질 소지가 있다는 의견을 제시하여, 2014. 7. 10.로 예정된 국조특위 이후에 지침을 수정하는 것으로 결정하였고, 공소외 17, 공소외 8은 위와 같은 회의 결정 내용을 피고인에게 보고하였다.

그 후 공소외 17, 공소외 8은 이 사건 지침을 수정하지 않고 있던 중 2014. 7. 하순경 국조특위 후속 조치와 관련된 피고인 1이 주재한 회의에 참석하여, 피고인 1로부터 '지침이 아직도 수정되지 않았느냐'는 취지로 질책을 받게 되자 적법한 대통령훈령의 개정 절차를 거치는 경우 2014. 7. 말까지 지침을 개정하는 것이 불가능하다는 사실을 알면서도 청와대가 책임회피를 위하여 지침을 수정한다는 비난을 받지 않도록 외부에 공개되지 않는 방법으로 2014. 7. 31.까지 이 사건 지침을 수정하기로 결정하고, 공소외 17, 공소외 8은 이러한 회의 결정 내용을 피고인에게 보고하고 피고인은 위 결정에 따라 즉시 위 지침을 수정할 것을 지시하였다.

이에 공소외 8은 2014. 7. 25.경 위기관리센터 위기관리제도담당인 공소외 9에게 지시하여 '2014. 7. 31.까지 이 사건 지침을 임의로 수정하고 정부 각 기관 및 부처에 수정 지시를 하달'한다는 내용과 위 지침 10개조 14개항에 대한 구체적인 수정 내용을 기재한 보고서를 작성하게 한 후 이를 피고인에게 보고하고, 피고인은 공소외 8에게 위 보고서의 내용과 같이 대통령훈령의 적법한 개정절차 없이 지침을 수정하고, 전 부처와 기관에 수정 지시를 시달하라고 지시하였다.

그 후 공소외 8은 2014. 7. 31.경 공소외 9에게 지시하여, 위 지침 중 '국가안보실장은 대통령의 위기관리 국정수행을 보좌하고 국가차원의 위기관리 관련 정보의 분석·평가 및 종합, 국가위기 관리 업무의 기획 및 수행체계 구축 등 위기상황의 종합·관리기능을 수행하며 안정적 위기관리를 위해 전략 커뮤니케이션의 컨트롤타워 역할을 한다.

'고 규정된 제3조 2호를 볼펜으로 두 줄을 그어 삭제하고, 수기로 '국가안보실은 국가위기 관련, 대통령의 안정적 국정수행을 보좌한다.

'고 기재한 것을 비롯하여, 원심 판시 별지 범죄일람표3 기재와 같이 위 지침 중 10개조 14개항을 볼펜으로 두 줄을 그어 삭제하고, 수정 내용을 수기로 기재하였다.

또한, 공소외 8은 같은 날 공소외 9에게 지시하여 위와 같이 임의 수정한 지침의 수정 내역을 첨부하여 위 지침을 관리하고 있는 방위사업청 등 65개 부처 및 기관에 '국가위기관리기본지침 수정 지시' 공문을 시달하였고, 위 지시를 시달받은 방위사업청 비상계획담당 공소외 33를 비롯한 각 부처 담당자들은 위와 같이 지침을 임의 수정한 방식과 동일한 방법으로 각 부처에 보관되어 있던 지침을 삭제하고 수정하였다.

이로써 피고인은 공소외 17, 공소외 8과 공모하여, 위와 같이 대통령훈령의 적법한 개정절차를 전혀 거치지 아니하고 이 사건 지침의 내용을 임의로 삭제하고 다른 내용을 수기로 기재함으로써 공무소에서 사용하는 서류를 손상 또는 그 효용을 해하고, 적법한 절차를 거치지 않고 이 사건 지침을 임의로 삭제·수정한 후 같은 방식으로 지침을 수정하라는 위법·부당한 지시를 시달하여 각 부처 지침 담당자들로 하여금 부처에 보관 중인 지침을 삭제·수정하게 함으로써 청와대 국가안보실장의 직권을 남용하여 의무 없는 일을 하게 하였다.

2) 원심 판단의 요지

원심은 판결문 제99쪽 제16행부터 제115쪽 하단 표까지 부분에 피고인의 주장 및 이에 관한 판단을 자세히 실시하면서, 그 판시와 같은 사실 및 사정들을 종합하여 보면, 피고인이 당시 국가안보실장으로서 국가안보실 위기관리센터장인 공소외 8로부터 이 사건 지침 수정에 관한 비서실의 회의 결과, 공소외 9가 작성한 2014. 7. 25.자 이 사건 보고서 등을 보고받고 지침 개정에 관하여 승인한 사실은 인정되나, 피고인이 적법한 개정절차를 거치지 않고 삭선, 가필하는 방법으로 위 지침을 수정하여 공용서류를 손상한다는 사실에 대한 인식이 있었다거나 이에 대해 공소외 17, 공소외 8과 공모했다는 점에 대해서 합리적인 의심을 할 여지가 없을 정도로 증명되었다고 보기는 어렵고, 피고인에게 이 사건 지침을 임의 수정하여 공용서류를 손상한다는 인식이 있었음이 인정되지 않는 이상, 이 사건 공소사실 중 직권남용권리행사 부분도 인정할 수 없다고 판단하였다.

3) 이 법원의 판단

원심이 적법하게 채택하여 조사한 증거들에 의하여 인정한 위 사실 및 사정들에다가 위 각 증거에 의하여 인정할 수 있는 다음과 같은 사정, 즉 피고인이 이 사건 보고서를 승인한 시점은 2014. 7. 7. 국회운영위 및 2014. 7. 10. 국조특위 등 국회로부터 강한 추궁을 받을 염려가 있는 상황이 끝난 이후로, 대외비를 이유로 이 사건 지침 원본의 제출을 거부하고 있었고, 2014. 10.경 국정감사까지는 2개월의 기간이 남은 상황이었으므로, 굳이 형사처벌을 감수하면서까지 이 사건 지침의 개정을 서두를 필요는 없었던 것으로 보이는 점 등을 종합하여 보면, 원심의 판단을 충분히 수긍할 수 있고, 거기에 검사의 주장과 같은 사실오인, 법리오해의 잘못이 없다.

따라서 검사의 이 부분 주장은 받아들이지 않는다.

5. 결 론

그렇다면 원심판결 중 피고인 2에 대한 부분은 앞서 본 바와 같은 직권파기 사유가 있으므로, 형사소송법 제364조 제2항에 의하여 이를 파기하고 변론을 거쳐 다시 다음과 같이 판결하고, 피고인 1의 항소 및 검사의 피고인 1, 피고인 3에 대한 항소는 모두 이유 없으므로, 형사소송법 제364조 제4항에 따라 이를 모두 기각하기로 하여 주문과 같이 판결한다.

【이유】

】1. 항소이유의 요지

가. 피고인 1(사실오인, 법리오해) - 국회의원 공소외 1 질의 관련 서면답변서에 대한 허위공문서작성 및 허위작성공문서 행사의 점

1) 국회의원 공소외 1의 질의에 대한 서면답변서(이하 '이 사건 서면답변서'라 한다)의 작성자

이 사건 서면답변서는 국회의원 공소외 3, 공소외 1, 공소외 4에 대한 서면질의 답변을 모은 '세월호 국조특위 서면질의 답변서' 중 일부분으로, 위 서면질의 답변서는 작성명의자가 '대통령비서실·국가안보실'로 되어 있는 등 대통령비서실장이 공무상 작성한 문서로서의 형식을 갖추고 있지 않다.

또한 대통령비서실장은 대통령비서실에서 국회에 제출하는 서면질의 답변서에 구체적으로 관여하지 않는 것이 일반적이다.

대통령비서실(정무수석실) 소속 행정관 공소외 5는 2014. 8.경 본인의 재량 하에 피고인의 국회 답변내용을 기초로 검독회의 검토자료를 참조하여 위 서면질의 답변서를 작성하였고, 국회에 제출하면서 의례적으로 비서실장실에 1부를 전송한 것이지, 피고인으로부터 별도의 지시나 검토, 승인을 받은 것은 아니다.

따라서 이 사건 서면답변서에 피고인의 의견이 주도적으로 표시되어 있더라도 피고인을 이 사건 서면답변서의 작성자로 볼 수는 없다.

2) 이 사건 서면답변서의 내용이 허위인지 여부

피고인은 국회 답변과정에서 '실시간'이라는 용어를 사용한 사실이 없고 이 사건 서면답변서에도 '실시간'이라는 표현이 기재되어 있지 않으므로, 실시간 보고 여부가 허위 판단의 기준이 될 수 없다.

이 사건 서면답변서의 내용 중 '간단없이 2, 30분 단위로 문서로 보고 드렸다'는 부분은 사실(fact)에 관한 부분이고, '대통령이 직접 대면보고 받는 것 이상으로 상황을 파악하고 있었다고 생각한다'는 부분은 의견(opinion)에 해당한다. 공소외 2는 비서실로부터 11회에 걸친 보고서를 제출받아, 언론의 전원구조 보도와 내용이 상이한 일부 오전 보고서를 제외하고, 나머지 보고서들을 6~8회 나누어 박근혜 전 대통령(이하 '대통령'이라 한다)에게 보고하였고, 이에 더하여 안보실도 총 10회(유선 7회, 서면 3회) 보고하였다.

총 21회의 보고가 이루어진 시각이 세월호 사고 당일 10:00경부터 23:00경까지인 점을 감안하면, 20~30분 간격으로 보고가 이루어졌다는 내용의 이 사건 서면답변서가 허위라고 단정할 수 없다.

또한 원심은, 비서실의 11회에 걸친 보고서가 소위 '뒷북 보고'에 해당하여 공소외 2가 즉각적으로 대통령에게 전달하지 않았고, 설령 위 보고서가 대통령에게 제때 전달되었더라도 대통령이 사고 상황을 제대로 파악하지는 못했을 것

이며, 공소외 2가 점심 무렵까지 상황의 중대성을 인식하지 못하였던 것으로 보아, 대통령이 끊임없는 실시간 보고를 통하여 상황을 제대로 파악하고 있었는지 상당한 의문이 든다고 하였으나, 비서실의 보고는 안보실의 즉각적인 상황보고를 보충하는 성격으로 당시 대통령은 공소외 2를 거치지 않고 안보실장으로부터 독립적인 보고를 받고 있었고, 이에 따라 상황에 부합하는 적절한 지시를 내렸으므로, 당시 대통령의 상황인식이 안이하였다고 보기는 어렵다.

3) 피고인의 허위 인식 및 고의

설령 이 사건 서면답변서의 내용이 허위라고 하더라도, 당시 피고인을 비롯한 비서실 근무자들은 평소와 같이 청와대의 보고체계에 따라 대통령에게 올리는 상황보고서를 제1부속실에 이메일로 보고하였으므로, 피고인은 상황보고서들이 대통령에게 실시간 보고되지 않았다는 사실을 인식할 수 없었다.

또한 피고인은 대통령에게 실제 보고한 시간을 확인할 필요성을 느끼지 못하여 이 사건 서면답변서 작성 시까지 보고시간을 확인하지 않았을 뿐, 국민들의 비난에 대한 우려로 대통령이 제대로 보고받지 못한 사실을 감추려고 애쓴 적은 없었다.

오히려 피고인의 국회 답변내용이 일관되고, 공소외 6 국정기획수석의 2014. 7. 10.자 국조특위 업무보고, 공소외 7 의원의 요구자료에 대한 서면질의 답변서의 내용과 서로 일치하는 점, 국회 대비 검독회 논의과정에서 의도적으로 사실관계를 왜곡하거나 허위사실을 모의하려는 시도가 없었던 점을 감안하면, 피고인에게 허위사실에 대한 인식이 없었고, 허위공문서작성 및 허위작성공문서행사에 대한 고의도 인정되지 않는다.

나. 검사

1) 피고인 1

가) 2014. 7. 10.자 'VIP 관련 주요 쟁점사항 및 답변기조'에 첨부된 예상 질의응답자료에 대한 허위공문서작성 및 허위작성공문서행사의 점(사실오인, 법리오해)

2014. 7. 10.자 'VIP 관련 주요 쟁점사항 및 답변기조' 문건은 이 사건 국조특위에 증인으로 참석하거나 이를 보좌할 사람들로 하여금 대외적으로 통일적인 대응을 할 수 있도록 미리 최종적인 답변내용을 정리한 '완성된 문서'로, 청와대의 공식입장이라는 확정적 의사표시를 담고 있으므로 공문서의 증명적 기능을 갖추고 있다.

위 문건이 검독회 과정에서 내부자료로 이용된 이상 '확정적 의사표시'가 반드시 '대외적'이어야 하는 것은 아니고, 청와대 내 각 부서의 관점에서는 '대외적'인 의사표시에 해당한다고 볼 여지도 있다.

피고인은 세월호 사고에 대한 청와대의 공식 답변자료로 활용할 목적으로 위 문건을 검독회에 배포하였고, 당시 회의 참석자들도 위 문건이 청와대의 종국적인 답변기조로 활용되리라는 점을 인식하였다.

피고인은 직접 위 문건의 답변내용을 일일이 검토하여 수정하고 새로운 질의응답 자료를 추가, 삭제하는 방식으로 최종 정리한 후, 이를 토대로 실제 국회에서 답변하였다.

따라서 위 문건은 국회 답변기조를 최종적으로 정리한 공문서에 해당하고, 검독회에 배포하여 청와대 각 실에서 자료를 공유하는 방식으로 행사되었다.

나) 양형부당

원심이 선고한 형(징역 1년, 집행유예 2년)은 너무 가벼워서 부당하다.

2) 피고인 2

세월호 사고 당시 국가안보실장이었던 피고인과 대통령 사이에 첫 통화가 이루어졌던 시각과 그 내용은 대통령 및 청와대 관계자들의 신속한 대응을 가능할 수 있는 핵심적 사항이다.

또한 선내 마지막 '카카오톡' 메시지가 발송된 10:17이 언론 등에서 '골든타임'으로 회자되는 중이었으므로, 국민들의 비난을 피하기 위하여 10:17 이전에 대통령으로부터 지시사항을 시달받은 것으로 상황을 정리할 필요가 있었다.

그러나 실제로 세월호 사고 상황을 접한 피고인은 10:15경 대통령에게 전화를 걸었지만, 대통령이 전화를 받지 않았고, 10:22경이 되어서야 전화상으로 대통령의 지시를 받을 수 있었다.

피고인은 10:15경 대통령과의 통화가 불발된 사실을 은폐하고 대통령의 최초 지시시점을 10:17 이전으로 앞당길 목적으로, 2014. 5.경 위기관리센터장 공소외 8에게 대통령과의 첫 통화시간을 10:15경으로 특정하면서 실제로는 10:22경 통화에서 있었던 대통령 지시사항을 통화내용으로 알려주어 그대로 기재하도록 하였고, 2014. 5. 22. 퇴임 당일에는 공소외 8을 불러 상황 정리에 필요할 것이라며 위 '10:15'이 첫 통화로 포함된 통화내역을 불러주었으며, 막상 10:22경 통화내역에 기재할 내용이 없자, 2014. 5.~7.경 공소외 8과 통화하여 "10:22경 대통령으로부터 '살살이 수색하여 철저히 구조하라'는 지시를 받았다"는 취지의 허위 통화내용을 알려주었다.

당시 피고인은 청와대 내부에서 이 사건 국회운영위, 국정특위 등에 대응하기 위해 세월호 사고 당시 상황일지와 타임테이블을 정리하고 있었다는 사실을 인식하고 있었고, 자신이 허위로 특정한 통화시간과 내용이 상황일지나 국회답변서 등 공문서에 기재될 것임을 예상하였다.

또한 피고인과 그를 보좌하던 공소외 8은 세월호 사고 당시 대통령이 전화를 받지 않아 전전긍긍하고 있던 상황에서 '대통령이 10:15경 전화를 받지 않았다'는 사실과 '지시사항 전파 전 대통령과의 통화는 단 1회 이루어졌다'는 사실을 명백히 인식하고 있었다.

따라서 피고인은 대통령과의 통화시각 및 내용이 공문서에 허위기재될 것임을 인식하고 있었고, 설령 퇴임 후라고 하더라도 공소외 8과 공모하여 주도적으로 통화시각 및 내용 등의 허위사실을 작출 하였으므로, 허위공문서작성 및 동행사에 대한 기능적 행위지배가 인정된다.

3) 피고인 3

가) 공용서류손상의 점

2014. 4. 23.경 당시 국가안보실장이던 피고인 2의 "국가안보실은 재난 컨트롤타워가 아니다.

"는 발언으로 '청와대가 사고에 대한 책임을 회피하려고만 한다'는 비난이 가중되자, 청와대는 2014. 6. 28. 공소외 6 국정기획수석이 주재한 회의에서 대통령훈령 제318호 「국가위기관리기본지침」(이하 '이 사건 지침'이라 한다) 중 안보실을 재난 분야 컨트롤타워로 오해할 수 있는 부분을 수정하기로 하였다.

그러나 2014. 7. 1. 대통령비서실장 주재 회의에서는 여론의 반발을 우려하여 이 사건 지침 개정 시기를 2014. 7. 10. 국정특위 이후로 보류하기로 하였다.

그 후 2014. 7. 21.~23.경 대통령비서실장 주재 국조특위 후속조치 회의에서, 피고인 1은 이 사건 지침이 개정되지 않은 사실을 알고 관련자를 크게 질책하였고, 공소외 8은 조속히 이 사건 지침을 수정하겠다고 보고하였다.

피고인은 공소외 8로부터 위와 같은 지침 수정 관련 회의 내용과 결과를 모두 보고받고, 2014. 7. 25.경 '2014. 7. 31.까지 이 사건 지침을 임의로 수정하고 정부 각 기관 및 부처에 수정 지시를 하달한다'는 내용의 개정검토 보고서(이하 '이 사건 보고서'라 한다)를 최종책임자의 권한으로 승인하였다.

이에 따라 위기관리센터 위기관리제도담당인 공소외 9는 2014. 7. 말경 위기관리센터 대응팀 인턴사원 공소외 10에게 지시하여 수정할 부분을 볼펜으로 두 줄을 그어 삭제하고, 그 위에 수정 내용을 기재하는 방식으로 이 사건 지침을 수정하도록 하였다.

이 사건 보고서는 국가안전처 신설과 함께 이 사건 지침을 전면 개정하기 전에 일단 '7. 31.까지' 이 사건 지침을 '부분수정'할 것을 내용으로 하는데, 정상적인 절차를 거치지 않고 이 사건 지침을 6일 만에 개정하는 것은 불가능하므로, 피고인과 공소외 8은 처음부터 이 사건 지침을 위법하게 변경할 수밖에 없음을 인식하고 있었고, 정상적인 개정절차를 거치지 않은 수정 방법이 아무런 법적 효력을 가지지 못한다는 사실도 알고 있었다.

특히 '두 줄 삭선, 수기 기재'의 방식은 군에서 통상 비문을 수정할 때 사용되므로, 피고인과 공소외 8은 '수정할 부분을 볼펜으로 두 줄을 그어 삭제하고, 그 위에 수정 내용을 기재하는 방식'으로 이 사건 지침이 불법적으로 변개될 것임을 알고 있었고, 설령 삭선, 가필 등의 구체적인 방법까지는 예측하지 못하였더라도 적어도 이 사건 지침이 단기간 내 불법적인 방법에 의해 변개될 것임은 예상하였다.

따라서 이 사건 지침의 공용서류손상에 대한 피고인의 고의가 인정되고, 전반적인 범행 계획을 승인한 상태에서 삭선, 가필 등의 방식으로 이 사건 지침의 효용이 침해되었으므로, 공소외 8과의 공모를 통한 피고인의 기능적 행위지배가 인정된다.

나) 직권남용권리행사방해의 점

공소외 9는 2014. 7. 31.경 공소외 8의 지시에 따라 위와 같이 수정한 내역을 첨부하여 이 사건 지침 사본을 관리하는 방위사업청 등 65개 정부부처 및 기관에 '국가위기관리기본지침 수정 지시' 공문을 시달하여 각 부처 지침 담당자들로 하여금 보관 중인 지침 사본을 동일한 방법으로 삭제·수정하게 하였는바, 위와 같이 피고인이 이 사건 지침이 불법적으로 변개될 것임을 인식한 상태에서 공소외 8과 공모하여 이 사건 지침의 효용을 해하도록 지시한 이상, 각 부처 지침 담당자들로 하여금 부처에 보관 중인 이 사건 지침을 삭제·수정하게 한 행위는 청와대 국가안보실장의 직권을 남용하여 관련 담당자들로 하여금 의무 없는 일을 하게 한 것이다.

2. 직권판단(공소장변경)

검사는 당심에 이르러 피고인 2에 대한 공소사실 중 "인명구조와 관련된 지시를 한 것처럼 가장하기 위하여" 부분(원심판결문 제76쪽 제9행)을 "인명구조와 관련된 지시를 한 것처럼 가장하고, 국가적 재난이 발생하여 인명구조가 시급한 사고초기 상황에서 대통령이 국가안보실장의 전화도 받지 않아 국가안보실장이 대통령에게 보고조차 제때 하지 못하였다는 비난을 피하기 위하여"로 변경하는 내용의 공소장변경허가 신청을 하였고, 이 법원이 이를 허가함으로써 그 심판대상이 변경되었으므로, 원심판결 중 피고인 2에 대한 부분은 더 이상 유지될 수 없게 되었다.

다만, 위와 같은 직권파기사유가 있다고 하더라도, 원심판결 중 피고인 2 부분에 대한 검사의 사실오인 및 법리오해 주장은 여전히 이 법원의 심판대상이 되므로, 피고인 1의 항소이유 및 검사의 피고인 1, 피고인 3에 대한 항소이유와 함께 이에 관하여 살펴본다.

3. 피고인 1의 사실오인 및 법리오해 주장에 대한 판단

가. 이 사건 서면답변서의 작성자가 피고인인지 여부

1) 원심 판단의 요지

피고인은 원심에서도 이 부분 항소이유와 같은 취지의 주장을 하였고, 이에 대하여 원심은 판결문 제47쪽 제12행부터 제52쪽 제2행까지 부분에 이에 관한 판단을 자세히 설시하면서, 그 판시와 같은 사정들을 종합하여 보면, 피고인은 이 사건 국회운영위 및 국조특위를 대비하기 위하여 실무자들에게 세월호 사고 당시 청와대의 조치와 대응 과정을 정리토록 지시하고, 실무자들이 작성한 상황일지, 국회 대비 예상 질의·답변 자료를 꼼꼼하게 검토하고 최종적으로 그 내용을 결정함으로써 국회 대비 문서 작성의 전 과정을 지시·총괄하였고, 이 사건 국조특위에서는 위 과정을 거쳐 마련한 답변기초에 따라 증언하였으며, 공소외 5 행정관은 피고인의 증언 내용대로 이 사건 서면답변서를 작성한 후 피고인에게 보고하여 승인을 받아 국회에 제출한 것이므로, 피고인을 이 사건 서면답변서의 작성자로 봄이 타당하다고 판단하였다.

2) 이 법원의 판단

원심이 적법하게 채택하여 조사한 증거들에 의하여 인정한 위 사실 및 사정들에다가 위 각 증거에 의하여 인정할 수 있는 다음과 같은 사정들을 종합하여 보면, 원심의 판단을 충분히 수긍할 수 있고, 거기에 피고인의 주장과 같은 사실오인, 법리오해의 잘못이 없다.

따라서 피고인의 이 부분 주장은 받아들이지 않는다.

- ① 2014. 7. 10. 진행된 이 사건 국조특위에서 대통령비서실, 국가안보실, 국무총리실, 국가정보원을 대상으로 세월호 침몰사고에 대한 진상조사를 실시하였는데, 피고인은 대통령비서실의 장으로서 사건 개요 및 재난대응체계, 사고 발생 직후 초기 대응 및 조치 등 세월호 사고와 관련한 대통령비서실의 업무내용을 보고하였고, 이 사건 국조특위 위원들로부터 질의를 받아 그에 대한 답변을 하였다.

국회의원 공소외 3, 공소외 1, 공소외 4는 대통령비서실의 기관보고와 관련하여 시간 관계상 질문을 하지 못한 부분에 대해 서면질의로 추가적인 답변을 요구하였다.

이 사건 서면답변서는 국회의원 공소외 1의 서면질의에 대하여 세월호 사고에 관한 대통령비서실의 공식적인 답변을 기재한 문서로, 피고인은 대통령비서실장의 지위에서 이 사건 서면답변서에 대한 최종적인 작성권한을 가진다.

- ② 이 사건 서면답변서는 편의상 공소외 3, 공소외 4 위원에 대한 서면질의 답변서들과 함께 '세월호 국조특위 서면질의 답변서'로 편철되었으나, 공소외 1 위원의 질의에 대한 답변내용을 담은 문건으로 독립적인 문서에 해당한다. 또한 국회의 서면질의에 비서실과 안보실에 중복되는 사항들이 있었기 때문에 국회와의 협의 하에 '대통령비서실·국가안보실'의 명의로 작성된 것일 뿐, 실제로는 비서실과 안보실에 대한 부분을 나누어 전자는 정무비서관실 소속 행정관 공소외 5가, 후자는 국가안보실 대응팀 소속 행정관 공소외 11이 취합, 정리하였으므로, 이 사건 서면답변서 중 비서실에 관한 부분은 작성권한이 피고인에게 있다.

③ 피고인은 수사기관에서 이 사건 서면답변서에 대하여 "국회에 제출할 때 보고를 받았던 것으로 생각한다.

", "모든 문구를 정한 것은 아니지만 답변 작성에 관여하지 않았다는 것은 아니다.

"라는 취지로 진술하였고, 2014. 11.경 작성된 국정감사 운영위원회 관련 서면질의 답변서에 대하여 "대통령비서실 명의의 답변서를 보고 받기는 하였을 것인데 서명을 하거나 결재를 하지는 않는다.

"라고 진술하였으며, "국회로부터 서면질의가 오면 소관 수석실 비서관들이 미리 정리한 답변내용을 참고하여 답안을 쓰고, 이를 보고받은 수석비서관이 국회에 서면답변서를 보내기 전에 피고인에게 보고를 한다.

"는 취지로 진술하였는데, 이에 의하면 국회의 서면질의에 대한 비서실의 답변은 국회에 제출되기에 앞서 피고인에게 보고되는 것이 일반적이었던 것으로 보인다.

④ 피고인은 행정관인 공소외 5가 비서실장인 피고인에게 직접 대면 보고하는 경우는 없을 뿐만 아니라, 공소외 5가 국회에 이 사건 서면답변서를 제출하면서 의례적으로 그 사본 1부를 비서실장실에 제출하였다는 것만으로 피고인의 승인을 받았다고 볼 수 없다고 주장한다.

그러나 이 사건 서면답변서는 피고인이 정해둔 답변기조에 따라 작성되었고, 피고인 스스로도 답변모형의 형태로 국회에 제출될 것을 인식하였던 점, 이 사건 서면답변서는 대통령비서실의 공식적인 입장을 담고 있어 피고인의 국회 답변내용 못지않게 중요한 의미를 가지고 있고, 향후 국회조사록의 형태로 대중들에게 공개될 것이 예정되어 있었던 점 등을 감안하면, 설령 이 사건 서면답변서가 관행에 따라 비서실장실에 서면으로 제출되었을 뿐 직접적으로 피고인의 검토를 받은 것은 아니라고 하더라도, 행정관에 불과한 공소외 5가 임의로 이 사건 서면답변서를 작성하여 국회에 제출하였다고 보기는 어렵고, 최종적인 작성권한자인 피고인이 명시적 또는 묵시적인 방법으로 이 사건 서면답변서의 제출을 승인하였다고 봄이 타당하다.

나. 이 사건 서면답변서의 허위 기재 및 허위에 대한 인식 여부

1) 원심 판단의 요지

피고인은 원심에서도 이 부분 항소이유와 같은 취지의 주장을 하였고, 이에 대하여 원심은 판결문 제52쪽 제3행부터 제61쪽 제11행까지 부분에 이에 관한 판단을 자세히 실시하면서, 그 판시와 같은 사정들을 종합하여 보면, 피고인은 세월호 사고 당일 대통령비서실이 공소외 2에게 이메일로 보낸 대통령에 대한 서면보고서가 실시간으로 끊임없이 대통령에게 보고되었는지 확인하지 않았고, 실제로도 보고서가 실시간으로 끊임없이 전달되지 않은 사실을 인식하였음에도, 공문서인 이 사건 서면답변서에 '대통령이 20~30분 단위로 간단없이(끊임없이) 대통령비서실의 보고를 전달받아 상황을 잘 파악하고 있었다'고 허위의 사실을 기재하였음을 인정할 수 있다고 판단하였다.

2) 이 법원의 판단

원심이 적법하게 채택하여 조사한 증거들에 의하여 인정한 위 사실 및 사정들에다가 위 각 증거에 의하여 인정할 수 있는 다음과 같은 사정들을 종합하여 보면, 원심의 판단을 충분히 수긍할 수 있고, 거기에 피고인의 주장과 같은 사실오인, 법리오해의 잘못이 없다.

따라서 피고인의 이 부분 주장도 받아들이지 않는다.

① 이 사건 서면답변서는 대통령비서실장으로서 피고인이 이 사건 국조특위에서 한 기관보고와 관련하여 공소외 1 위원의 서면질의에 대한 답변을 기재한 문서로, 당시 세월호 사건에 대한 국민들의 관심 및 이 사건 국정조사의 결과

가 대중에 미치는 영향(은 국민의 관심이 집중된 대형 선박사고가 발생하였음에도 대통령에게 사고발생 등에 대한 보고가 제때 이루어지지 않아 대통령이 상황 파악을 제대로 못하고 적절한 조치를 하지 아니하여 수많은 인명피해가 발생하였다는 등으로 청와대와 대통령에 대한 비난여론이 고조되었고, 이에 관하여 국민들이 제기한 의혹의 핵심은 대통령이 언제 최초 상황을 인지했고, 보고를 제대로 받고 있었는지, 사고 상황을 제대로 파악하여 적절한 조치를 하였는지 여부였다), 피고인이 대통령비서실의 기관보고자로서 가지는 진실의무 등에 비추어, 그 내용을 작성함에 있어 공공의 신뢰를 보호하기 위한 높은 정확성이 요구된다.

- ② 공소외 1 위원의 질의는 "비서실장의 대통령 대면보고는 언제 이루어졌는지? 사안이 심각한데 대통령께 서면·유선 보고만 하면 다 된다고 판단한 것인지?"였고, 이에 대한 답변으로 "비서실장은 사고 당일 수석비서관회의 후 회의결과 및 총리주재 회의 등 계획에 대해 보고하였습니다.

"라는 내용이 언급된 후 이를 보충하는 과정에서 "이후 비서실에서는 20~30분 단위로 간단없이 유·무선으로 보고를 하였기 때문에 대통령은 직접 대면보고 받는 것 이상으로 상황을 파악하고 있었다고 생각합니다.

"라는 내용이 기재되었다.

세월호 사고 당일 10:00경부터 23:00경까지 안보실 10회(유선보고 7회, 서면보고 3회), 비서실 11회 총 21회의 보고가 있었으므로, 평균 20~30분 단위로 보고가 간단없이 이루어졌다는 내용은 비서실의 보고내용 뿐 아니라 안보실의 보고내용도 포함하는 것인바, 공소외 1 위원의 질의내용과 첫 답변이 '비서실장'의 보고내용을 대상으로 하고 있는데 반하여, 위 기재 내용은 대통령이 세월호 사고 당시 비서실, 안보실로부터 받은 보고 전체를 대상으로 하고 있고, 공소외 1 위원의 서면질의와 답변내용의 순서 및 형식에 비추어 보면, 위 기재 내용은 "서면·유선보고만 하면 다 된다고 판단한 것인지?"에 대한 답변으로 '대면보고가 아닌 서면·유선 보고만으로도 대통령이 상황을 충분히 파악하였다'는 의미로 해석된다.

- ③ 비서실의 보고서 작성을 주도한 사회안전비서관실 행정관 공소외 12는 "세월호 사고 당시 안보실에서 주된 보고를 하였고 비서실 보고는 다소 부수적인 보고였다.

", "방송을 통해 실시간 보도되고 있어서 비서관실에서 작성한 서면보고서는 중요하게 생각하지 않았고, 형식적인 서면보고였다.

"고 진술하였고, 정무수석비서관실 행정관 공소외 13도 "11번의 비서실 보고 중 초반 보고는 대부분 언론이 앞서 나가고 난 뒤의 상황을 정리한 뒷북 보고였다.

"고 진술하였다.

사회안전비서관실 소속 공소외 14는 "세월호 사고 당시 사회안전비서관실에서 작성한 상황보고서들은 창피할 정도로 내용이 부실했기 때문에 중요하게 생각하지 않았다.

"고 진술하였다.

이처럼 비서실의 상황보고서는 설령 대통령에게 제때 전달되었더라도 대통령이 사고 상황을 제대로 파악하기에는 충분치 못한 내용이었던 것으로 보인다.

④ ○○○, △△△ 등 방송사의 '전원구조' 오보에도 불구하고 당시 안보실은 전원구조가 사실과 다를 것이라고 파악하고 있었다.

안보실은 해경 본청 상황실로부터 전원구조 오보가 나기 전부터 세월호가 뒤집어진 상태로 탑승객 대부분이 선실 안에 갇혀 있다는 보고를 받은 상태였고, 11:07경 해경 본청 상황실 직원은 "학생들 다 구조됐다고 나오는데 인원은 아직 안 나왔죠?"라는 안보실 직원의 질문에 아직 파악이 되지 않은 내용이라고 답변하였다.

위기관리센터 직원들은 그 후로도 계속해서 해경으로부터 구조인원과 관련하여 '12:29경 구조 인원이 179명', '13:03경 생존자가 370명이라고 연락 받았는데 확인해봐야 한다', '13:29경 생존자 수가 중복된 것이 있어서 다시 확인 중'이라는 내용을 보고받았고, 결국 '14:05경 생존자 370명은 잘못된 보고'라는 내용의 답변을 받았다.

전원구조 오보가 난 시점은 세월호가 침몰한 직후로 탑승객 구조인원 파악 및 추가 구조 논의가 이루어져야 할 시점이었고, 구조인원수에 혼선이 있는 상황이었음에도, 안보실은 11:20 상황보고서 3보를 끝으로 더 이상 서면보고를 하지 않았고, 11:23경 안보실장 피고인 2가 대통령과 통화한 이후 13:00경까지 아무런 보고를 하지 않았다.

또한 비서실은 11:28, 12:05, 12:33에 '11:00경부터 12:30경까지의 구조 인원'이 기재되어 있는 서면보고서를 부속비서실에 보냈으나 공소외 2는 별다른 확인 없이 11:01경 방송사의 전원구조 보도가 옳다고 믿고, 따로 보고할 필요가 없다는 판단 하에 위 보고서들을 대통령에게 보고하지 않았다.

⑤ 공소외 2는 수사기관 및 원심 법정에서 대통령이 급히 보고서를 봐야 할 경우에는 전화로 미리 연락을 드리는데, 세월호 사고 당일 점심 무렵까지는 세월호 사고의 심각성을 인식하지 못했기 때문에 대통령에게 미리 전화를 하여 보고서에 대해 보고하지 않았다는 취지로 진술하였다.

⑥ 대통령은 탄핵사건(헌법재판소 2017. 3. 10. 선고 2016헌나1 전원재판부 결정)에서 "10:30경 해경청장에게 지시를 내릴 당시 해경은 10:24경 이미 특공대를 투입한 상태였고, 세월호는 기울어져 갇힌 승객의 탈출이 불가능한 상황이었으나, 위와 같은 내용이 피고인에게 보고되지 않았고, 15:00경이 되어서야 피해상황이 심각하다는 것을 인지하였다"고 주장하였다.

또한 대통령은 수사기관에서 "14:50경 피고인 2로부터 학생 전원구조 보도가 오보라는 보고를 받기 전에는 특별히 다른 정정보고를 접한 사실이 없었고, 14:11경 언론 보도를 통해서 오보 가능성을 확인하고 피고인 2에게 정확한 확인을 지시하였다.

"고 진술하였다.

실제로 대통령은 17:15경 중대본에 도착하여 "구명조끼를 학생들은 입었다고 하는데 발견하기 힘들니까?"라고 질문하는 등 구조상황은 물론 최초보고로부터 약 7시간에 이르도록 300명이 넘는 사람들이 선내에 갇혀 있는 상황도 파악하지 못하고 있는 듯한 언동을 하였고, 구조에 최선을 다하라는 최초 지시를 내렸던 시점과 비교해보더라도 상황인식에 큰 변화가 없는 듯한 모습을 보였다.

⑦ 피고인과 공소외 15는 원심 법정에서 대통령의 평소 업무방식에 대하여 "대면보고 횟수가 적은 대신 근무 외 시간이나 주말에도 수시로 전화지시를 하였다"고 진술하였다.

공소외 2는 대통령이 보고서를 전달받으면 직접 해당부서에 전화를 걸어서 궁금증을 해결한다고 진술하였는데, 특히 피고인과 관련해서는 피고인이 비서실장직을 그만둘 때 "나는 이제 해방이다.

나 이제 샤워하러 갈 때도 전화기 안 갖고 들어가도 되고, 아무튼 나는 만세다.

"라고 해서 마음이 아플 정도로 대통령이 수시로 전화하여 계속 지시를 한 것으로 알고 있다고 진술하기도 하였다.

피고인은 위와 같이 수시로 전화 지시를 내리는 것이 평소 대통령의 업무방식이라고 진술하면서, "대통령은 관저에 있으면서도 일을 하였기 때문에 본관 집무실에서 근무하는 것과 별 차이가 없었다.

"라는 취지로 진술하기도 하였다.

그런데 피고인은 유독 세월호 사고 당일에는 "비서실의 상황보고서를 전달하고도 대통령으로부터 아무런 전화도 받지 못했고, 특별한 활동이라고는 16:10경이 되어서야 수석비서관회의를 개최하고 17:15경 대통령과 중대본을 동행한 것이 전부"라고 진술하였다.

공소외 2 역시 세월호 사고 당일 대통령에게 사고내용을 보고하거나 피고인과 상의한 적이 없다고 진술하였다.

세월호 사고 당시 피고인은 TV를 통하여 위급한 상황임을 실시간으로 인지하고 있었던 점, 비서실에서 올린 보고서 중에는 언론 보도의 내용과 상이하거나 실제 구조인원과 다른 보고도 있었던 점, 피고인은 평소 대통령으로부터 전화로 과중한 업무지시를 전달받았다고 진술하면서도 세월호 사고 당일에는 전화로 지시를 받은 사실이 없다고 진술하는 점 등을 종합하여 보면, 대통령이 안보실장으로부터 별도의 보고를 받고 있는 상태였던 점을 감안하더라도 세월호 사고 당시 대통령이 비서실장인 피고인에게 아무런 지시를 내리지 않았고, 피고인 역시 대통령이나 공소외 2에게 아무런 확인을 하지 않았다는 사실은 사안의 중대성과 심각성에 비추어 매우 이례적이다.

⑧ 피고인은 대통령이 중대본에 방문할 당시 "구명조끼를 학생들은 입었다고 하는데 발견하기 힘들니까?"라고 질문한 부분에 대해 "당시 대통령이 미리 상황에 맞는 말씀자료를 관련 수석비서관실에서 챙겼어야 하는데 챙기지 않은 것으로 알고 있습니다.

아쉬움이 있습니다.

"라고 진술하였고, "당시에도 대통령의 상황인식이 좀 없었다는 생각을 하기는 하였지만, 보고가 잘 되지 않아서 그렇다는 생각은 하지 않았다.

"라고 진술하였다.

피고인은 세월호 사고의 심각성을 인지하고 있었고, 그럼에도 세월호 관련 서면보고서에 관하여 대통령으로부터 어떠한 지시도 받지 못하고 있는 상황에서 위와 같이 대통령의 상황인식에 문제가 있음을 인지하였다면, 비서실장으로서 비서실의 보고가 공소외 2를 통하여 제대로 대통령에게 전달되었는지 여부를 확인하는 것이 합리적이라고 보이는바, '공소외 2에게 보내면 으레 잘 알아서 대통령께 보고하겠지'라는 생각으로 대통령에게 실제 보고서가 전달되었는지 여부를 확인하지 않았고, 당연히 보고는 잘 된 것으로 인식하였다는 피고인의 주장은 납득하기 어렵다.

⑨ 관저는 기본적으로 대통령의 휴식과 개인 생활을 위한 사적인 공간이므로, 그곳에서의 근무는 직무를 위한 모든 인적, 물적 시설이 완비된 집무실에서의 근무와 업무의 효율, 보고 및 지시의 용이성 면에서 근본적인 차이가 있다. 대통령이 업무시간 중에 집무실에 있지 않고 관저에 머무르게 되면, 긴급한 순간에 참모들은 대통령의 위치부터 파악하여야 하므로 보고에 지장이 생기게 될 것은 명백하다.

특히 대형 재난이 발생하여 상황이 급박하게 전개되고 있는 국가위기 상황의 경우에는 최고행정책임자인 대통령은 즉각적인 의사소통과 신속하고 정확한 업무수행을 위하여 청와대 상황실에 위치하여야 한다.

세월호 사고 무렵 대통령이 외부행사 등이 있는 경우를 제외하고는 대부분 관저에 머물렀고 대면보고를 따로 받지 않는다는 사실은 청와대 직원들 사이에서 널리 알려진 사실이었고, 세월호 사고 당일에도 대통령은 오전부터 관저에 머물고 있었으므로, 대통령의 정확한 위치가 밝혀질 경우 대통령이 신속한 사고대응 조치를 하지 못하여 국가적인 재난을 초래하였다는 비난을 피하기 어려웠다.

피고인은 수사기관에서 "대통령이 관저에 계시기 때문에 할 일을 하지 않았다고는 생각하지 않았다.

"고 진술하면서도 "대통령이 본관에 정상적인 근무를 하였다면 보고나 지시가 바로바로 이루어질 수 있었다고 생각하기는 한다.

"고 진술하였던 점에 비추어, 피고인 역시 세월호 사고 당시 대통령의 관저 근무에 문제의 소지가 있음을 인식하고 있었던 것으로 보인다.

피고인은 위와 같은 인식 하에, 국회운영위나 국조특위, 국정감사 등에 출석해서 증언을 할 때 피고인의 정확한 위치에 관한 설명은 생략하고 세월호 당일 대통령의 근무행태, 보고여부, 조치여부 등에 관해서 일관되게 "대통령은 관저에서도 일을 보실 수 있는 것이므로 대통령이 어디에 계시든 그 장소가 바로 집무실이다.

청와대 경내는 어디서든 보고받고 지휘받을 수 있는 시스템이 갖추어져 있으므로 모든 곳이 대통령의 집무실이다. 시시각각으로 변화하는 사고 상황을 충분히 이해할 수 있도록 20~30분 간격으로 간단없이 보고를 받았기 때문에 대면 보고 여부가 중요하지 않다.

보고의 형식이 중요한 것이 아니고 의사소통이 잘 되었는지 여부가 중요한 것이다"라는 취지로 답변한 것으로 보인다.

4. 검사의 주장에 대한 판단

가. 피고인 1 부분

1) 2014. 7. 10.자 'VIP 관련 주요 쟁점사항 및 답변기조'에 첨부된 예상 질의응답자료에 대한 허위공문서작성 및 허위작성공문서행사의 점(사실오인, 법리오해)

가) 이 부분 공소사실의 요지

피고인은 2014. 6. 하순경부터 2014. 7. 초순경까지 사이에 청와대 위민1관 대통령비서실장 회의실에서 각 수석비서관, 비서관, 행정관 등을 소집하여 2014. 7. 7. 예정된 국회운영위 및 2014. 7. 10. 예정된 국조특위를 대비하여 예상 질의답변을 검토하는 회의를 지속적으로 주재하였다.

피고인은 사실은 세월호 사고 당일 대통령비서실에서 박근혜 전 대통령에게 11회에 걸쳐 '실시간으로' 상황보고서를 보고한 사실이 없음에도 불구하고, 위 회의에서 세월호 사고 당일 대통령비서실에서 공소외 2에게 11회에 걸쳐 이메일을 발송하고 국가안보실에서 관저로 3회에 걸쳐 서면보고를 한 것을 기화로 위 14회(= 비서실 11회 + 안보실 3회) 보고가 모두 '실시간으로' 이루어진 것처럼 가장하기로 하였다.

피고인은 위 회의에 참석한 비서관, 행정관 등에게 국회의원들로부터 대통령의 보고와 관련된 질의를 받으면 '시시각각으로 변하는 현장 상황을 대통령께서 신속히 아실 수 있도록 사고 당일 대통령께 유선 7회, 서면 14회 등 총 21회 보고 드렸습니다', '안보실, 비서실에서는 현장에서 올라오는 보고를 바탕으로 실시간으로 상황을 파악하여 대통령께 충분히 보고 드렸습니다', '20~30분 단위로 간단없이 유·무선 보고를 하였기 때문에 대통령은 직접 대면보고를 받는 것 이상으로 상황을 파악하고 있었습니다'라고 답변하겠다고 발언한 후 답변서 작성 실무를 담당하는 비서관, 행정관 등에게 예상 질의응답 자료 등에 대해서도 위와 같은 내용을 기재할 것을 지시하였다.

그러나 사실은 세월호 사고 당일 대통령비서실(정무수석실)에서는 10:36경부터 22:09경까지 사이에 본관 2층 사무실에 근무하고 있던 제1부속비서관 공소외 2에게 총 11회에 걸쳐 '4. 16. 여객선 침몰 사고 상황' 보고서를 이메일로 발송하였으나, 공소외 2가 위 이메일을 받을 때마다 즉시 관저에 머물던 대통령에게 전달한 것이 아니라 오후 및 저녁시간에 각 1회씩 그 때까지 수신된 보고서를 일괄 출력하여 대통령에게 전달하였으므로 대통령비서실(정무수석실)에서 작성한 보고서가 대통령에게 '실시간으로' 보고되지 않았다.

그리고 피고인을 비롯한 그 누구도 공문서인 예상 질의응답 자료를 작성하는 과정에서 대통령과 공소외 2에게 '세월호 사고 당일 대통령비서실에서 발송한 상황보고서가 실시간으로 대통령에게 보고되었는지' 여부를 확인하지 않았다. 또한 공소외 2는 세월호 사고 당일 본관에서 근무하고 있었고 대통령은 관저에 머물러 있었으므로 공소외 2가 대통령에게 실시간으로 상황보고서를 전달하는 것은 사실상 불가능하였으므로 피고인은 대통령비서실에서 작성한 이 사건 상황보고서들이 대통령에게 실시간으로 보고되지 않았다는 것을 충분히 인식하였다.

한편, 피고인이 주재하는 국회 대비 회의에 계속 참석하면서 국회 대응 문서 작성 업무를 실무적으로 담당한 정무수석실 소속 행정관 공소외 13은 2014. 7.경 2014. 7. 10.자 "VIP 관련 주요 쟁점사항 및 답변기조"라는 문건을 작성하면서 위와 같은 피고인의 지시에 따라 위 문건에 첨부된 예상질의 답변자료 중 "사고 당일 대통령께 대면보고가 이루어지지 않은 이유는?"이라는 질의에 대하여 "시시각각으로 변하는 현장 상황을 대통령께서 신속히 아실 수 있도록 사고 당일 대통령께 유선 7회, 서면 14회 등 총 21회 보고드렸음"이라고 허위기재하고, "사고 당일 대통령이 위기관리센터 방문하지 않은 이유는?"이라는 질의에 대하여 "⇒ 안보실, 비서실에서는 현장에서 올라오는 보고를 바탕으로 실시간으로 상황을 파악하여 대통령에게 충분히 보고드렸음(유선 7회, 서면 14회)"이라고 허위 기재한 후 피고인이 주재하는 위 회의에 검토자료 등으로 제출하였다.

이로써 피고인은 행사할 목적으로 공문서인 위 "VIP 관련 주요 쟁점사항 및 답변기조"에 첨부된 예상 질의응답 문서를 허위로 작성한 후 이를 행사하였다.

나) 원심 판단의 요지

원심은 판결문 제66쪽 제5행부터 제70쪽 제9행까지 부분에 검사의 주장과 이에 관한 판단을 자세히 실시하면서, 그 판시와 같은 사정들을 종합하여 보면, '예상 질의응답자료'는 내부회의에서 참고용으로 작성된 자료로 확정적인 의사

표시가 없어 문서의 증명적 기능이 인정되지 않고 공공의 신용에 영향을 미칠 위험조차 없으므로 허위공문서작성죄의 객체인 공문서에 해당한다고 볼 수 없고, 위 문서는 2014. 7. 7. 국회 운영위와 2014. 7. 10. 국조특위 사이에 작성되었고, 위 문서의 작성 목적 자체가 2014. 7. 10. 국조특위에서의 답변 등을 대비하여 상황 파악을 간명하게 하기 위한 데 있었으므로 2014. 6. 하순경부터 2014. 7. 초순경까지 사이에 소집된 회의에 검토자료로 제출되었다고 보기 어렵고, 구체적으로 위 문서가 어떠한 회의자료로 제출되었는지 특정할 만한 증거도 부족하며, 나아가 피고인 본인의 국회 답변 등을 대비하기 위하여 작성된 문서가 피고인이 주재하는 회의에 검토자료로 제출되었다고 하여 이를 피고인이 허위작성된 공문서를 행사한 것이라고 인정하기도 어려우므로, 이 부분 공소사실에 대하여 허위공문서작성죄 및 허위작성공문서행사죄가 성립하지 않는다고 판단하였다.

다) 이 법원의 판단

원심이 적법하게 채택하여 조사한 증거들에 의하여 인정한 위 사실 및 사정들에다가 위 각 증거에 의하여 인정할 수 있는 다음과 같은 사정, 즉 '예상 질의응답자료'가 첨부된 '2014. 7. 10.자 VIP 관련 주요 쟁점사항 및 답변기조' 문건은 2014. 7. 7. 국회운영위와 2014. 7. 10. 국조특위 사이에 작성되었으므로, 위 문건이 배포된 관련 쟁점회의는 2014. 7. 8. 10:00, 2014. 7. 9. 10:00 및 17:30 열린 것으로 보이는데, 공소외 13은 7. 10. 국조특위 전날 밤늦게까지 위 문건을 고쳤다고 진술하고 있어, 검사가 제출한 증거들만으로는 '예상 질의응답자료'가 어느 시점에 작성된 것인지 알 수 없고, 설령 위 질의응답자료가 최종본이라고 하더라도 쟁점회의에는 수정되기 전의 질의응답자료가 제출된 것이지 최종본이 제출되어 행사된 것이라고 보기 어려운 점 등을 종합하여 보면, 원심의 판단을 충분히 수긍할 수 있고, 거기에 검사의 주장과 같은 사실오인, 법리오해의 잘못이 없다.

따라서 검사의 이 부분 주장은 받아들이지 않는다.

2) 양형부당 주장에 대한 판단

원심은 ① 당시 세월호 사고라는 국가적 재난 상황에서 대통령과 청와대의 미흡한 대응 태도가 논란이 되었고, 국회에서는 국민적 의혹을 해소하고자 세월호 사고와 관련하여 청와대에 대한 국정조사를 실시하였는바, 피고인은 대통령 비서실장으로서 국회의 질의에 대해 최대한 성실히 사실대로 답변하여 국민적 의혹을 해소하고 그 과정에서 잘못이 있었다면 국민들의 비판을 겸허히 받아들이고 반성하는 책임 있는 자세를 보였어야 하는 점, 그럼에도 피고인은 대통령이 사고 상황을 제때 보고 받지 못하여 상황 파악을 제대로 하지 못하였음이 밝혀질 경우 국정운영에 부담이 될 것을 우려하여 비서실에서 대통령에 대한 서면보고서를 제1부속비서관 공소외 2에게 이메일로 11회 발송한 것을 기화로 위 보고서가 제대로 대통령에게 전달되었는지 확인하지도 아니한 채 대통령이 위 보고서를 끊임없이 보고받아 사고 상황을 잘 파악하고 있었고 적절하게 대처하였다는 취지로 국회에서 발언하고, 공소외 1 의원의 서면 질의에도 그와 같은 취지로 허위내용의 서면답변서를 작성하여 국회에 제출함으로써 허위공문서를 작성하고 이를 행사한 점, 피고인의 이러한 범행은 청와대의 책임을 회피하고 국민들을 기만하고자 한 것으로 보인다는 점에서 그 죄책이 결코 가볍다고 할 수 없는 점 등을 피고인에게 불리한 정상으로 고려하고, ② 다만 피고인이 고령으로 건강이 좋지 못한 상태에 있는 점, 대통령비서실장으로 근무하면서 한 다른 행위들로 별건으로 기소되어 장기간의 실형을 선고받아 구속상태로 재판을 받고 있는 점, 피고인 개인의 이익을 위하여 이 사건 범행을 한 것은 아닌 것으로 보이는 점 등을 피고인에게 유리한 정상으로 고려한 다음, ③ 피고인의 나이, 건강상태, 성행, 환경, 범행의 동기와 결과, 범행 후의 정황 등 원심 변론에 나타난 모든 양형 요소를 종합적으로 고려하여 피고인에 대한 형을 징역 1년에 집행유예 2년으로 정하였다.

원심의 양형심리 과정에서 나타난 양형의 조건이 되는 사항과 양형기준 등을 종합하여 볼 때 원심의 양형 판단이 재량의 합리적인 한계를 벗어났다고 평가되지 않는다.

나아가 검사가 이 법원에서 주장하는 양형부당의 사유는 원심이 피고인에 대한 형을 정하면서 이미 충분히 고려한 사정들이고, 그 밖에 이 법원의 양형심리 과정에서 현출된 자료들을 종합하여 보더라도 원심의 양형 판단을 그대로 유지하는 것이 너무 가벼워서 부당하다고 인정할 만한 사정도 없다.

따라서 검사의 양형부당 주장은 이유 없다.

나. 피고인 2의 허위공문서작성 및 허위작성공문서행사의 점(사실오인, 법리오해)

1) 이 부분 공소사실의 요지(범행동기 부분은 변경된 공소사실로 기재함)

[피고인의 신분]

피고인은 2013. 3. 23.부터 2014. 5. 23.까지 청와대 국가안보실장으로 재직하면서 대통령의 명을 받아 국가안보에 관한 대통령의 직무를 보좌하는 국가안보실의 사무를 처리하고 국가안보실 소속 공무원을 지휘·감독한 사람이다.

[기초사실]

가) 세월호 사고 상황

원심 판시 범죄사실 Ⅱ의 제1항 기재와 같다.

나) 세월호 당시 국가안보실의 대통령에 대한 보고와 대통령의 조치사항

2014. 4. 16. 당시 대통령은 정시에 서울 종로구 세종대로1 청와대 본관 집무실로 출근하지 않고 관저에 머물러 있었고, 당시 청와대에 출근하여 근무하고 있던 피고인은 자신들의 사무실에서 09:19경 언론사 TV속보를 통하여 세월호 사고가 발생하였다는 것을 처음 알게 되었다.

청와대 국가안보실 산하 위기관리센터 상황팀 소속 행정관 공소외 16은 09:24경 청와대 문자메시지 발송 시스템을 이용하여 청와대에 근무하는 수석비서관, 비서관, 행정관 등에게 세월호 사고 발생 사실을 전파하였고 당시 청와대 서별관에서 개최된 국가안전보장회의 실무회의에 참석 중이었던 전 국가안보실 제1차장 공소외 17, 전 위기관리센터장 공소외 8은 위 문자메시지를 받고 세월호 사고가 발생하였다는 사실을 처음 알게 되었다.

상황팀 소속 행정관 공소외 18은 곧바로 대통령에게 보고할 최초의 상황보고서인 「진도 인근 여객선(세월호) 침수, 승선원 474명 구조작업 중(1보)」(이하 '이 사건 상황보고서 1보'라고 한다)에 사고발생 일시·장소·현장상황 등만 간략히 기재하여 상황팀장 공소외 19에게 보고하였으나, 공소외 19는 대통령에게 부실한 내용을 보고할 수 없다면서 '조난시간, 배의 명칭과 톤수, 탑승인원, 구조지원 세력, 인명구조 현황' 등을 추가로 확인하라고 지시하였다.

이에 상황반장 공소외 20 등은 해양경찰청 본청 상황실과의 '하라인'을 통하여 09:22~09:31경 선박명칭·승선인원·출항시간·배의 크기 등을, 09:39 ~09:42경 구조세력 동원 현황 등을, 09:54경 구조 인원수 등을 파악하였고, 09:57경 '구조된 인원 56명이 사고지점 북쪽 4마일 거리에 위치한 서거차도로 이동할 예정'이라는 사실까지 확인한 후 공소외 18에게 위 사실을 알려주었다.

공소외 18은 이 사건 상황보고서 1보에 상황개요·피해상황·상황발생지점·조치현황 등을 기재하면서 "현재까지 56명 구조. 인근 섬(서거차도, 사고지점 북방 7km)으로 우선 이동 예정"이라는 문구를 마지막으로 기재하여 이 사건 상황보고서 1보의 초안을 작성하였다.

피고인은 같은 날 10:00경 이후 청와대 위민3관 2층에 있는 국가안보실장 사무실에서 위와 같이 상황팀에서 작성한 이 사건 상황보고서 1보의 초안을 전달받은 뒤 상황보고 작성을 실무적으로 총괄하던 공소외 8로부터 전화로 사고개요, 구조세력 동원현황, 구조 인원수 등에 관한 설명을 들었다.

그 후 피고인은 대통령에게 휴대전화로 전화를 걸어 사고 내용을 보고하려 하였으나 대통령이 전화를 받지 않자 제2부속비서관 공소외 15에게 전화를 걸어 '대통령이 전화를 받지 않으신다.

지금 대통령에게 세월호 관련 상황보고서 1보가 올라갈 예정이니 대통령에게 보고될 수 있게 조치해 달라'고 말하고, 인터폰을 통하여 공소외 8에게 '이 사건 상황보고서 1보를 관저에 전달하라'고 지시하였다.

공소외 8은 피고인에게 이 사건 상황보고서 1보 초안을 보고한 후 계속 해경 상황실을 통해 구조상황을 파악하던 중 10:12~10:13경 위와 같은 피고인의 지시에 따라 상황보고서 1보를 완성하여 출력한 후 전령 업무를 담당하던 상황병에게 이 사건 상황보고서 1보를 밀봉하여 관저에 전달하라고 지시하였다.

이에 상황병은 위와 같이 밀봉한 봉투를 들고 위기관리센터 상황실에서 오르막길을 따라 관저 인수문까지 뛰어가 10:19~10:20경 인수문 근무 경호관의 연락을 받고 인수문까지 나온 관저 내부 근무 경호관 공소외 21에게 위 보고서를 전달하였다.

그리고 위 공소외 21은 이 사건 상황보고서 1보를 관저 내실 근무자 공소외 22에게 전달하였고, 공소외 22는 평소 보고서 전달 방법과 같이 위 보고서를 박근혜 전 대통령의 침실 앞에 있는 탁자 위에 올려두었다.

피고인은 위와 같이 상황병이 관저로 출발한 직후 위민3관 인근 지하에 있는 위기관리센터로 내려가 공소외 8 등으로부터 사고상황을 보고받은 뒤 다시 대통령에게 보고를 하기 위해 휴대전화로 전화를 걸었으나 전화를 받지 않자 "대통령께서 전화를 받지 않으시네"라고 말하였고, 그 때 피고인 옆에 있던 공소외 8은 공소외 15에게 전화를 걸어 "대통령이 전화를 받지 않으시니 대통령에게 상황보고서 1보가 보고될 수 있도록 해 달라"고 말하였다.

한편, 공소외 15는 피고인으로부터 처음 전화를 받은 후 제2부속비서관실 행정관 공소외 23에게 '지금 관저로 가야하니 차량을 준비하라'고 지시하였다.

이에 공소외 23은 10:12경 본관 동문으로 나가서 그곳 주차장에 주차되어 있던 업무용 그랜저 승용차를 운전하여 본관 정문 앞에 차량을 정차시켰고, 그 후 공소외 15는 본관 정문으로 나와 공소외 23이 운전하는 승용차를 타고 관저로 갔다.

공소외 15는 관저에 도착한 후 내실로 들어가 대통령 침실 앞에서 수회 "대통령님, 대통령님"이라고 불렀고, 대통령은 위 소리를 듣고 침실 밖으로 나왔다.

그 때 공소외 15는 "피고인 2 국가안보실장이 급히 통화를 원합니다"라고 보고하였고, 대통령은 "그래요?"라고 말한 후 침실로 들어가 10:22경 피고인에게 전화를 걸었다.

피고인은 위와 같은 경위로 대통령의 전화를 '처음' 받은 후 당시 사고 상황을 간략히 보고하였고, 대통령으로부터 '단 한명의 인명피해도 발생하지 않도록 하라. 여객선 내 객실, 엔진실 등을 철저히 수색하여 누락되는 인원이 없도록 하라'라는 취지의 지시를 받았다.

이에 피고인은 공소외 19에게 대통령의 지시사항을 즉시 해경 등 관계부처에 전파하라고 지시하였고, 공소외 19는 10:25~10:26경 해경 상황실에 '핫라인'을 통하여 위와 같은 대통령의 지시를 전파하였다.

그 후 국가안보실에서는 상황병을 통하여 10:40경 상황보고 2보, 11:20경 상황보고 3보를 관저로 출발시켰고, 청와대 의무실 간호장교 공소외 24는 10:41경 관저로 들어가 의료용 가글액을 전달하였으며, 대통령비서실(정무수석실)에서는 10:36경부터 22:09경까지 사이에 본관 사무실에 근무하던 제1부속비서관 공소외 2에게 총 11회에 걸쳐 '4. 16. 여객선 침몰 사고 상황' 보고서를 이메일로 발송하였다.

그러나 공소외 2는 당시 대통령이 관저에 머무르고 있던 관계로 위 이메일을 받을 때마다 즉시 대통령에게 전달하지 않았고 오후 및 저녁시간에 각 1회씩 그 때까지 수신된 보고서를 일괄 출력하여 대통령에게 전달하였다.

한편, 공소외 25는 14:15경 공소외 23이 운전하는 카니발 승합차를 타고 보안검색 절차 없이 소위 'A급 보안손님'으로 관저를 방문하였고, 공소외 25의 관저 방문을 미리 알고 있었던 공소외 2, 공소외 26, 공소외 15 비서관도 공소외 25가 관저에 도착하기 전에 관저로 와 대기하고 있었다.

대통령은 10:22경 피고인에게, 10:30경 해경청장 공소외 27에게 전화를 걸어 당연하고 원론적인 구조지시를 한 것 외에는 특별한 조치를 취하지 않고 있다가, 위와 같이 14:15경 관저를 방문한 공소외 25 및 공소외 2, 공소외 26, 공소외 15 비서관을 만나 관저 내실 안에 있는 회의실에서 세월호 사고에 관하여 회의를 하였다.

위 회의에서 공소외 25, 공소외 2 등은 대통령에게 '중앙재난안전대책본부를 방문하는 것이 좋겠다'는 의견을 제시하였고, 대통령은 위 의견을 받아들여 중대본 방문을 결정하였다.

그 후 공소외 2는 공소외 28에게 화장과 머리손질을 담당하는 공소외 29, 공소외 30을 청와대로 오게 하라고 지시하였고, 공소외 28은 그 무렵 공소외 30에게 전화와 문자메시지를 통해 '상황이 급하니 빨리 청와대로 오라'고 요청하였다.

그리고 공소외 2는 대통령비서실과 대통령경호실에 연락하여 대통령이 중대본을 방문할 예정이니 미리 준비해 줄 것을 요청하였고, 대통령경호실은 16:30경 대통령의 중대본 방문 준비를 마쳤다.

그 후 대통령은 16:33경 관저를 출발하여 17:15경 피고인 1 비서실장과 함께 중대본에 도착하여 상황보고를 받은 후 그 때까지 배에서 탈출하지 못한 학생, 승객 등을 구조하는데 총력을 다할 것을 지시하면서 "구명조끼를 학생들은 입었다고 하는데, 그렇게 발견하기가 힘이 드는가요"라는 등의 발언을 하였고, 위와 같이 중대본 방문을 마친 후 18:00경 청와대 관저로 복귀하였다

다) 세월호 사고 이후 상황

원심 판시 범죄사실 ㉔의 제3항 기재와 같다.

[구체적인 공소사실]

가) 범행동기

세월호 사고 발생 직후부터 국회 및 언론 등에서 '대통령이 최초로 사고 내용을 보고받은 시간, 대통령이 최초로 지시를 한 시간, 대통령의 최초 지시 내용' 등에 관하여 여러 가지 의혹을 제기하였다.

그리고 전 정부 청와대에서 위와 같은 의혹에 대하여 별다른 해명을 하지 못하자 '대통령이 출근하지 않은 채 관저에 머무르고, 국가안보실이 사고 상황을 신속하게 보고하지 못하여 「골든타임」을 허비하는 바람에 수많은 인명피해가 발생하였다'는 취지의 비난이 고조되었다.

그리고 피고인은 2014. 4. 23.경 청와대 대변인 공소외 31을 통하여 언론에 '청와대는 재난 상황의 컨트롤타워가 아니다'는 취지의 발언을 한 후 청와대가 세월호 사고의 책임을 회피한다는 비난을 받게 되었다.

또한, 전 정부 청와대는 2014. 7. 7. 예정된 이 사건 국회운영위, 2014. 7. 10. 예정된 이 사건 국조특위, 2014. 10. 28. 예정된 이 사건 국정감사 등에서 위와 같은 의혹에 대해 강도 높게 추궁받을 것으로 예상되었다.

이에 피고인과 피고인 1, 공소외 17, 공소외 8 등은 세월호 탑승자가 마지막으로 카카오톡을 발송한 시간인 10:17(이른바 「골든타임」) 전에 대통령이 이 사건 상황보고서 1보를 보고 받고 인명구조와 관련된 지시를 한 것처럼 가장하고, 국가적 재난이 발생하여 인명구조가 시급한 사고 초기 상황에서 대통령이 국가안보실장의 전화도 받지 않아 국가안보실장이 대통령에게 보고조차 제때 하지 못하였다는 비난을 피하기 위하여, 사실은 대통령은 세월호 사고 당일 10:00경 서면보고를 받지 않았고 10:19~10:20경 이후에 비로소 최초 서면보고를 받았으며, 10:15경 피고인에게 전화를 걸지 않았고 10:22경 처음 피고인에게 전화를 걸어 인명구조 지시를 하였으며, 대통령비서실로부터 '실시간으로' 11회에 걸쳐 서면보고를 받지 않았고 오후 및 저녁 시간에 각 1회씩 그때까지 취합된 보고서를 일괄 보고받았음에도 불구하고, 공문서인 국회 보고서 및 답변서, 상황일지 등에 마치 대통령이 10:00경 상황보고서 1보를 보고받아 사고 내용을 인지한 후 10:15경 피고인에게 전화를 걸어 인명구조와 관련된 지시를 하고, 10:22경 다시 피고인에게 전화를 걸어 추가 지시를 한 후 대통령비서실로부터 '실시간으로' 11회에 걸쳐 서면보고를 보고받았다는 취지로 기재하기로 하였다.

나) 공소외 17, 공소외 8의 대통령 보고시간 조작

이에 공소외 17, 공소외 8은 2014. 6.말 국가안보실 사무실에서 사실은 세월호 사고 당일 대통령은 관저에 혼자 머무르고 있었기 때문에 대통령에게 직접 확인하지 않는 이상 대통령이 언제 이 사건 상황보고서 1보를 수령하여 읽었는지 확정할 수 없음에도 불구하고 이를 확인하지 않은 채, 국회 보고서 및 답변서, 상황일지 등에 마치 대통령이 10:00경에 최초로 서면보고를 받아 사고 내용을 인지한 것처럼 기재하기로 협의하였다.

이에 따라 공소외 8은 2014. 6.말 위와 같은 장소에서 세월호 사고 관련 상황일지, 국회 보고서 및 답변서 작성 업무를 담당하는 위기관리센터 대응팀 소속 행정관 공소외 11에게 대통령에 대한 최초 서면보고 시간이 10:00라고 수기로 기재된 타임테이블(표) 1장을 주면서 '대통령에 대한 최초 보고시간은 10:00로 정해졌으니 상황일지 등 세월호 사고

당시 청와대의 조치내역을 정리하는 문서에 위와 같이 기재하라'는 취지로 지시하였다.

공소외 11은 2014. 7.경 이 사건 국조특위에 대비하여 2014. 7. 10.자 「세월호 침몰 사고 관련 업무보고」를 작성하면서 위와 같은 공소외 8의 지시에 따라 "○ 사고 상황 추가확인을 거쳐 10:00시에 대통령께 사고개요 및 현장상황이 포함된 사고상황 보고서 최초 보고(서면, 국가안보실)"라고 허위기재하고, 2014. 8.경 국회 운영위원회 소속 국회의원 공소외 32의 서면질의에 대한 답변서를 작성하면서 위와 같은 공소외 8의 지시에 따라 "6. 대통령은 세월호 승선인원이나 구조인원은 언제 알았는지?"라는 질의에 대하여 "□ 대통령께서는 오전 10:00시 최초 상황보고서를 통해 세월호 승선인원(474명)과 구조인원(56명)을 보고받았으며, 이후 구조 진행 상황을 수시로 보고받은 것으로 알고 있습니다"라고 허위기재하는 등 2014. 6.~11.경 총 6건의 공문서를 위와 같이 허위로 작성한 후 이를 국회 등에 제출하였다.

다) 피고인과 공소외 8, 공소외 17의 대통령 최초 지시시간 관련 허위공문서작성 및 허위작성공문서행사

피고인은 2014. 5.경 국가안보실 위기관리센터 입구에서 세월호 사고와 관련하여 청와대의 조치내역 등을 상황일지 형식으로 정리하고 국회 보고서 및 답변서 작성 업무를 실무적으로 총괄하는 공소외 8에게 '대통령과의 최초 통화시간은 2014. 4. 16. 10:15경이고 그때 대통령으로부터 단 한명의 인명피해도 발생하지 않도록 철저히 수색하여 누락되는 인원이 없도록 하라는 지시를 받았으니 상황일지 등 세월호 사고 당시 청와대의 조치내역을 정리하는 문서에 위와 같이 기재하라'는 취지로 지시하였다.

그 후 피고인은 국가안보실장 퇴임 직전인 2014. 5. 22.~23.경 공소외 8을 자신의 사무실로 불러 '세월호 사고 당일 대통령과 10:15, 10:22, 11:23, 13:13, 14:11, 14:50, 14:57에 통화하였으니 관련 문서 등에 위와 같이 기재하라'는 취지로 지시하였다.

또한 피고인은 국가안보실장직을 퇴임한 후인 2014. 5.~7.경 공소외 8에게 전화로 '10:15경 대통령과 최초로 통화하였고, 10:22경 다시 대통령과 통화하였는데 추가 통화를 할 때에는 대통령께서 살살이 수색하여 철저히 구조하라는 취지로 지시하셨으니 관련 문서 등에 위와 같이 기재하라'는 취지로 지시하였다.

공소외 8은 2014. 5.~7.경 위기관리센터 사무실에서 공소외 17에게 위와 같은 피고인의 지시를 보고한 후 피고인의 지시에 따라 공소외 11에게 '상황일지 등에 대통령과 안보실장의 첫 번째 통화 시간은 10:15경으로 기재하고 당시 통화내용으로는 공소외 19 상황팀장이 10:25경 해경에 전달한 대통령 지시사항을 그대로 기재하라. 그리고 대통령과 안보실장의 두 번째 통화 시간은 10:22경으로 기재하고 당시 통화내용으로는 대통령이 살살이 수색하여 철저히 구조하라고 지시한 것으로 기재하라'고 지시하였다.

그러나, 사실은 피고인은 세월호 사고 발생일인 2014. 4. 16. 10:15경에는 대통령으로부터 걸려온 전화를 받은 사실이 없고, 10:22경 처음으로 대통령과 세월호 사고와 관련하여 통화하면서 "단 한명의 인명피해도 발생하지 않도록 하라. 여객선 내 객실, 엔진실 등을 철저히 수색하여 누락되는 인원이 없도록 하라"라는 지시를 받았으며, 피고인 및 공소외 8, 공소외 17은 위와 같은 사실을 알고 있었다.

공소외 11은 2014. 6.~7.경 위기관리센터 사무실에서 이 사건 국조특위에 대비하기 위하여 2014. 7. 10.자 「세월호 침몰 사고 관련 업무보고」를 작성하면서 위와 같은 공소외 8의 지시에 따라 "대통령 보고 및 지시 조치(국가안보실, 비서실)" 항목에 "- 국가안보실은 당일 총 3차례 서면보고 및 7차례 직접보고(유선)하였고, 대통령 지시사항(10:15 유선통화시 안보실장께 지시) 수명전달. * 지시사항 : △ 단 한명의 인명피해도 발생하지 않도록 할 것 △ 선내 객실 등을 철저히 확인하여 누락되는 인원이 없도록 할 것"이라고 허위 기재한 후 대통령비서실을 통하여 위 문서를 국회에 제출한 것을 비롯하여 원심 판시 별지 범죄일람표2 기재와 같이 2014. 5.~11.경 총 9건의 공문서를 위와 같이 허위로 작성한 후 이를 국회 등에 제출하였다.

이로써 피고인은 공소외 8, 공소외 17과 공모하여, 행사할 목적으로, 2014. 5.~ 2014. 11.경 원심 판시 별지 범죄일람표2 기재와 같이 총 9건의 공문서를 허위로 작성한 후 이를 행사하였다.

2) 원심 판단의 요지

원심은 판결문 제79쪽 제16행부터 제94쪽 제16행까지 부분에 피고인 및 검사의 주장과 이에 관한 판단을 자세히 설시하면서, 그 판시와 같은 사정들을 종합하여 보면, 피고인이 세월호 사고 당일 대통령과 최초로 통화한 시간이 10:15경이 아닌 10:22경인 것으로 의심되는 일부 사정들이 있기는 하나, 설령 피고인이 10:15경 대통령과 최초로 통화한 사실이 없다고 하더라도 피고인이 이를 알면서 통화내역을 허위로 작출하였다는 점에 대하여 합리적 의심 없이 증명이 되었다고는 보기 어렵고, 범행일시인 2014. 5.~11.경 피고인은 국가안보실장에서 퇴임하여 공무원 신분을 상실한 상태였는데, 검사가 제출한 증거들만으로는 피고인이 공소외 8, 공소외 17과 공모관계에 있었다고 인정하기에 부족하고, 공무원 신분이 아닌 피고인이 허위공문서작성의 범의가 없는 공무원 공소외 11을 기망하여 간접정범의 형태로 허위공문서작성죄를 범하였다고 하더라도 이를 처벌할 수는 없으므로, 이 부분 공소사실에 대하여 허위공문서작성죄 및 허위작성공문서행사죄가 성립하지 않는다고 판단하였다.

3) 이 법원의 판단

원심이 적법하게 채택하여 조사한 증거들에 의하여 인정한 위 사실 및 사정들을 종합하여 보면, 원심의 판단을 충분히 수긍할 수 있고, 거기에 검사의 주장과 같은 사실오인, 법리오해의 잘못이 없다.

따라서 검사의 이 부분 주장은 받아들이지 않는다.

다.

피고인 3의 공용서류손상 및 직권남용권리행사방해의 점(사실오인, 법리오해)

1) 이 부분 공소사실의 요지

가) 피고인의 신분

피고인은 2014. 6. 2.경부터 2017. 5. 31.경까지 청와대 국가안보실장으로 재직하면서 대통령의 명을 받아 국가안보에 관한 대통령의 직무를 보좌하는 국가안보실의 사무를 처리하고 국가안보실 소속 공무원을 지휘·감독한 사람이다.

나) 이 사건 지침의 소관기관과 재난대응 관련 규정

이 사건 지침은 국가의 위기·재난·안전 관리 업무에 관하여 필요한 사항을 규정한 대통령훈령으로 2004. 9. 20. 처음 제정되었고, 대외비로서 그 소관기관은 청와대 국가안보실이고, 소관부서는 청와대 국가안보실 위기관리센터이며, 국가안보실장은 이 사건 지침의 소관기관장으로서 지침의 시행과 관리를 총괄하고 지침을 개정할 경우 주관기관장으로서 역할을 한다.

2013. 8. 30. 개정되어 시행된 대통령훈령 제318호인 이 사건 지침은 그때부터 2015. 5.경 다시 개정되기까지 효력이 있었고, 그 지침의 원본은 청와대 국가안보실 위기관리센터에 있는 캐비닛에 보관되어 있었으며, 65개 부처 및 기관의 비상기획관실 등 관련 부서에 위 지침이 배포되어 관리·보관되고 있었다.

이 사건 지침에는 제3조(책무) 제2호에서 '국가안보실장은 대통령의 위기관리 국정수행을 보좌하고 국가차원의 위기관리 관련 정보의 분석·평가 및 종합, 국가위기 관리 업무의 기획 및 수행체계 구축 등 위기상황의 종합·관리기능을 수행하며 안정적 위기관리를 위해 전략 커뮤니케이션의 컨트롤타워 역할을 한다.

, 제8조(재난분야 위기관리 기구) 제6항에서 '국가안보실은 재난분야 위기에 관한 정보·상황의 종합 및 관리 업무를 수행한다.

, 제18조(징후감시체계 운용) 제3항에서 '국가안보실장은 안보·재난 분야별로 위기징후 목록 및 상황 정보를 종합·관리한다'고 규정되어 있는 등 청와대와 국가안보실이 재난 위기 발생시 위기상황의 종합·관리기능을 수행하는 '컨트롤타워'로서의 역할에 대하여 규정되어 있었다.

한편, 대통령훈령인 이 사건 지침을 개정하기 위해서는 「법제업무운영규정(대통령령)」과 「대통령훈령의발령및관리등에관한규정(대통령훈령)」에 따라 아래와 같은 절차를 거쳐야 하고, 이와 같은 절차를 거치지 않고 지침을 임의로 수정하면 적법한 훈령의 개정이라 볼 수 없고 아무런 효력이 없다.

- ① 주관기관의 장은 대통령비서실장과 관계기관의 장에게 의견조회(10일 이상) ② 주관기관의 장은 법제처장에게 훈령안의 심사요청 ③ 법제처장은 훈령안 법령저촉 여부 등 심사하여 주관기관의 장에게 통보 ④ 주관기관의 장은 법제처의 심의필증을 첨부하여 대통령 재가 ⑤ 법제처장은 훈령안에 누년 일련번호 부여 ⑥ 법제처장은 행정자치부 장관에게 관보 게재 의뢰 ⑦ 법제처장은 훈령이 발령된 후 지체 없이 컴퓨터통신 등을 이용하여 내용 공개
- 다) 범행동기

2014. 4. 16. 발생한 세월호 사고 이후 청와대가 사고에 대하여 초기 상황을 정확히 파악하지 못하고 인명구조에 관한 즉각적인 조치를 취하지 못하는 등 재난 상황에 대한 컨트롤타워로서의 역할을 제대로 수행하지 못했다는 비난 여론이 비등하였고, 이러한 상황에서 2014. 4. 23.경 당시 청와대 국가안보실장인 피고인 2가 "국가안보실은 재난 컨트롤타워가 아니다.

"라고 발언한 것이 언론에 보도되자 청와대가 사고에 대한 책임을 회피하려고만 한다는 비난이 가중되었다.

그 후, 국회에서는 2014. 6.경부터 청와대에 이 사건 지침을 제공할 것을 요구하였고, 지침의 내용 등을 토대로 2014. 7. 7. 국회운영위 및 2014. 7. 10. 국조특위를 개최하여 청와대 대통령비서실과 국가안보실을 상대로 세월호 사고 당일 청와대가 이 사건 지침에 규정된 바와 같은 재난 대응에 대한 컨트롤타워로서의 역할을 제대로 하지 못했다는 책임을 강하게 추궁할 것이 예상되는 상황이었다.

이에 피고인과 공소외 17, 공소외 8은 이 사건 지침이 대외비라는 이유로 국회에 제출하는 것을 거부하면서 국가안보실이 재난 대응의 컨트롤타워가 아니라고 주장하기 위해 국가안보실이 위기상황의 종합·관리기능을 수행하며 안정적 위기관리를 위해 전략 커뮤니케이션의 컨트롤타워 역할을 한다는 취지로 규정된 이 사건 지침의 관련 조문을 외부에 공개되지 않는 방법으로 임의로 삭제 및 수정하기로 하였다.

라) 피고인과 공소외 17, 공소외 8의 공용서류손상 및 직권남용권리행사방해

공소외 17, 공소외 8은 2014. 7. 초순경 이 사건 국회운영위와 국조특위에 대비하기 위한 피고인 1 주재의 회의에 참석하였는바, 위 회의에서 '청와대(국가안보실)가 재난 대응에 대한 컨트롤타워가 아니다'라는 당시 청와대의 책임 회피적인 주장을 정당화하기 위해 2014. 7. 7.로 예정된 국회운영위 이전에 '청와대(국가안보실)가 재난 대응에 대한 컨트롤타워로서의 역할을 한다'는 취지의 이 사건 지침 조항을 삭제하고 '안보 위기에 대해서는 국가안보실이, 재난 위기에 대해서는 안전행정부(중앙재난안전대책본부)가 각 컨트롤타워가 된다'는 취지로 해당 조항을 수정하기로 결정하였다가, 정무수석실 관계자 등이 국회운영위와 국조특위 이전에 지침을 수정하면 비난이 커질 소지가 있다는 의견을 제시하여, 2014. 7. 10.로 예정된 국조특위 이후에 지침을 수정하는 것으로 결정하였고, 공소외 17, 공소외 8은 위와 같은 회의 결정 내용을 피고인에게 보고하였다.

그 후 공소외 17, 공소외 8은 이 사건 지침을 수정하지 않고 있던 중 2014. 7. 하순경 국조특위 후속 조치와 관련된 피고인 1이 주재한 회의에 참석하여, 피고인 1로부터 '지침이 아직도 수정되지 않았느냐'는 취지로 질책을 받게 되자 적법한 대통령훈령의 개정 절차를 거치는 경우 2014. 7. 말까지 지침을 개정하는 것이 불가능하다는 사실을 알면서도 청와대가 책임회피를 위하여 지침을 수정한다는 비난을 받지 않도록 외부에 공개되지 않는 방법으로 2014. 7. 31.까지 이 사건 지침을 수정하기로 결정하고, 공소외 17, 공소외 8은 이러한 회의 결정 내용을 피고인에게 보고하고 피고인은 위 결정에 따라 즉시 위 지침을 수정할 것을 지시하였다.

이에 공소외 8은 2014. 7. 25.경 위기관리센터 위기관리제도담당인 공소외 9에게 지시하여 '2014. 7. 31.까지 이 사건 지침을 임의로 수정하고 정부 각 기관 및 부처에 수정 지시를 하달'한다는 내용과 위 지침 10개조 14개항에 대한 구체적인 수정 내용을 기재한 보고서를 작성하게 한 후 이를 피고인에게 보고하고, 피고인은 공소외 8에게 위 보고서의 내용과 같이 대통령훈령의 적법한 개정절차 없이 지침을 수정하고, 전 부처와 기관에 수정 지시를 시달하라고 지시하였다.

그 후 공소외 8은 2014. 7. 31.경 공소외 9에게 지시하여, 위 지침 중 '국가안보실장은 대통령의 위기관리 국정수행을 보좌하고 국가차원의 위기관리 관련 정보의 분석·평가 및 종합, 국가위기 관리 업무의 기획 및 수행체계 구축 등 위기상황의 종합·관리기능을 수행하며 안정적 위기관리를 위해 전략 커뮤니케이션의 컨트롤타워 역할을 한다.

'고 규정된 제3조 2호를 볼펜으로 두 줄을 그어 삭제하고, 수기로 '국가안보실은 국가위기 관련, 대통령의 안정적 국정수행을 보좌한다.

'고 기재한 것을 비롯하여, 원심 판시 별지 범죄일람표3 기재와 같이 위 지침 중 10개조 14개항을 볼펜으로 두 줄을 그어 삭제하고, 수정 내용을 수기로 기재하였다.

또한, 공소외 8은 같은 날 공소외 9에게 지시하여 위와 같이 임의 수정한 지침의 수정 내역을 첨부하여 위 지침을 관리하고 있는 방위사업청 등 65개 부처 및 기관에 '국가위기관리기본지침 수정 지시' 공문을 시달하였고, 위 지시를 시달받은 방위사업청 비상계획담당 공소외 33을 비롯한 각 부처 담당자들은 위와 같이 지침을 임의 수정한 방식과 동일한 방법으로 각 부처에 보관되어 있던 지침을 삭제하고 수정하였다.

이로써 피고인은 공소외 17, 공소외 8과 공모하여, 위와 같이 대통령훈령의 적법한 개정절차를 전혀 거치지 아니하고 이 사건 지침의 내용을 임의로 삭제하고 다른 내용을 수기로 기재함으로써 공무소에서 사용하는 서류를 손상 또는 그 효용을 해하고, 적법한 절차를 거치지 않고 이 사건 지침을 임의로 삭제·수정한 후 같은 방식으로 지침을 수정하라는 위법·부당한 지시를 시달하여 각 부처 지침 담당자들로 하여금 부처에 보관 중인 지침을 삭제·수정하게 함으로써 청와대 국가안보실장의 직권을 남용하여 의무 없는 일을 하게 하였다.

2) 원심 판단의 요지

원심은 판결문 제99쪽 제16행부터 제115쪽 하단 표까지 부분에 피고인의 주장 및 이에 관한 판단을 자세히 실시하면서, 그 판시와 같은 사실 및 사정들을 종합하여 보면, 피고인이 당시 국가안보실장으로서 국가안보실 위기관리센터장인 공소외 8로부터 이 사건 지침 수정에 관한 비서실의 회의 결과, 공소외 9가 작성한 2014. 7. 25.자 이 사건 보고서 등을 보고받고 지침 개정에 관하여 승인한 사실은 인정되나, 피고인이 적법한 개정절차를 거치지 않고 삭선, 가필하는 방법으로 위 지침을 수정하여 공용서류를 손상한다는 사실에 대한 인식이 있었다거나 이에 대해 공소외 17, 공소외 8과 공모했다는 점에 대해서 합리적인 의심을 할 여지가 없을 정도로 증명되었다고 보기는 어렵고, 피고인에게 이 사건 지침을 임의 수정하여 공용서류를 손상한다는 인식이 있었음이 인정되지 않는 이상, 이 사건 공소사실 중 직권남용권리행사 부분도 인정할 수 없다고 판단하였다.

3) 이 법원의 판단

원심이 적법하게 채택하여 조사한 증거들에 의하여 인정한 위 사실 및 사정들에다가 위 각 증거에 의하여 인정할 수 있는 다음과 같은 사정, 즉 피고인이 이 사건 보고서를 승인한 시점은 2014. 7. 7. 국회운영위 및 2014. 7. 10. 국조특위 등 국회로부터 강한 추궁을 받을 염려가 있는 상황이 끝난 이후로, 대외비를 이유로 이 사건 지침 원본의 제출을 거부하고 있었고, 2014. 10.경 국정감사까지는 2개월의 기간이 남은 상황이었으므로, 굳이 형사처벌을 감수하면서까지 이 사건 지침의 개정을 서두를 필요는 없었던 것으로 보이는 점 등을 종합하여 보면, 원심의 판단을 충분히 수긍할 수 있고, 거기에 검사의 주장과 같은 사실오인, 법리오해의 잘못이 없다.

따라서 검사의 이 부분 주장은 받아들이지 않는다.

5. 결 론

그렇다면 원심판결 중 피고인 2에 대한 부분은 앞서 본 바와 같은 직권파기 사유가 있으므로, 형사소송법 제364조 제2항에 의하여 이를 파기하고 변론을 거쳐 다시 다음과 같이 판결하고, 피고인 1의 항소 및 검사의 피고인 1, 피고인 3에 대한 항소는 모두 이유 없으므로, 형사소송법 제364조 제4항에 따라 이를 모두 기각하기로 하여 주문과 같이 판결한다.