

대 법 원

제 3 부

판 결

사 건 2021도14485 도시및주거환경정비법위반
피 고 인 피고인
상 고 인 피고인
변 호 인 법무법인 산하
담당변호사 오민석 외 10인
원 심 판 결 서울남부지방법원 2021. 10. 14. 선고 2021노104 판결
판 결 선 고 2024. 9. 12.

주 문

상고를 기각한다.

이 유

상고이유를 판단한다.

1. 쟁점 공소사실

재개발사업·재건축사업 시행을 위한 조합설립추진위원회 위원장(이하 '추진위원장'이라 한다)은 토지등소유자가 정비사업의 시행에 관한 서류와 관련 자료에 대하여 열

람·복사 요청을 한 경우 15일 이내에 그 요청에 따라야 한다.

피고인은 ○○○재정비촉진구역재건축정비사업 추진위원회(이하 '이 사건 추진위원회'라 한다)의 추진위원장으로서, 2019. 1. 23.경 토지등소유자인 공소외인이 이메일로 발송한 '법무사 입찰업체의 정관제안서 비교자료(이하 '이 사건 자료'라 한다)의 열람·복사 신청서'를 수신하였음에도 15일 이내에 위 열람·복사 요청에 따르지 않았다.

2. 원심의 판단

원심은, 이 사건 자료가 구 「도시 및 주거환경정비법」(2022. 6. 10. 법률 제18941호로 개정되기 전의 것, 이하 '구 도시정비법'이라 한다) 제124조 제1항 제2호에서 정한 용역업체 선정계약서의 '관련 자료'에 해당한다고 보아, 같은 법 제138조 제1항 제7호, 제124조 제4항을 적용하여 쟁점 공소사실을 유죄로 판단하였다.

3. 대법원의 판단

가. 관련 법리

1) 구 도시정비법 제124조 제1항은 "추진위원장 또는 사업시행자(조합의 경우 청산인을 포함한 조합임원, 토지등소유자가 단독으로 시행하는 재개발사업의 경우에는 그 대표자를 말한다, 이하 통틀어 '추진위원장 등'이라 한다)는 정비사업의 시행에 관한 다음 각호의 서류 및 관련 자료가 작성되거나 변경된 후 15일 이내에 이를 조합원, 토지등소유자 또는 세입자가 알 수 있도록 인터넷과 그 밖의 방법을 병행하여 공개하여야 한다"고 규정하면서 각호로 '설계자·시공자·철거업자 및 정비사업전문관리업자 등 용역업체의 선정계약서'(제2호) 등을 열거하고 있으며, 제124조 제4항은 "조합원, 토지등소유자(이하 통틀어 '토지등소유자 등'이라 한다)가 제1항에 따른 서류 및 다음 각호를 포함하여 정비사업 시행에 관한 서류와 관련 자료에 대하여 열람·복사 요청을 한

경우 추진위원장 등은 15일 이내에 그 요청에 따라야 한다"고 규정하면서 열람·복사 대상 서류를 예시적으로 열거하고 있다. 또한 제138조 제1항 제7호는 '제124조 제1항을 위반하여 정비사업 시행과 관련한 서류 및 자료를 공개하지 아니하거나 같은 조 제4항을 위반하여 토지등소유자 등의 열람·복사 요청에 따르지 아니하는 추진위원장 등'을 1년 이하의 징역 또는 1,000만 원 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있다.

2) 이러한 규정들의 입법 취지는, 조합이 정비사업을 시행하는 경우 조합임원은 조합을 대표하면서 막대한 사업자금을 운영하는 등 각종 권한을 가지고 있기 때문에 조합임원과 건설사 간 유착으로 인한 비리가 발생할 소지가 크고, 정비사업과 관련된 비리는 그 조합과 조합원의 피해로 직결되어 지역사회와 국가 전체에 미치는 병폐도 크므로, 이를 개선하기 위한 방안으로서 정비사업의 시행과 관련된 서류와 자료를 공개하도록 하여 정비사업의 투명성·공공성을 확보하고 조합원의 알권리를 충족시키기 위한 것이다(대법원 2021. 2. 10. 선고 2019도18700 판결, 헌법재판소 2011. 4. 28. 선고 2009헌바90 결정 등 참조).

3) 구 도시정비법 제124조 제1항은 공개 대상 서류를 각호에서 구체적으로 열거하면 서도 '관련 자료'의 판단 기준에 관하여는 정하고 있지 않을 뿐만 아니라, 그 밖에 공개가 필요한 서류 및 관련 자료를 대통령령으로 추가할 수 있는 위임 근거 규정을 두고 있으므로, 구 도시정비법 혹은 그 위임에 따른 시행령에 별도의 규정이 없음에도 정비사업의 투명성·공공성 확보 내지 조합원의 알권리 보장 등 규제의 목적만을 앞세워 각호에 명시된 서류의 '관련 자료'의 범위를 지나치게 확장하여 인정하는 것은 죄형법정주의가 요구하는 형벌법규 해석원칙에 어긋난다(대법원 2022. 1. 27. 선고 2021도15334 등 판결 참조). 따라서 위 조항에 열거된 서류의 진정성립 판단을 위해 확인할

필요가 있는 자료나 해당 서류가 그 내용을 인용하면서 별첨한 자료 등 해당 서류와 불가분적 또는 직접적으로 관련된 자료는 위 조항에서 말하는 '관련 자료'에 포함될 수 있으나, 공개 필요성이 있다는 이유만으로 그 '관련 자료'에 해당한다고 단정하여서는 아니 된다. 또한 위 조항 각호의 서류가 작성된 바 없어 공개 대상이 되지 않는다면, 해당 서류의 관련 자료에 해당한다는 이유로 공개 대상이 된다고 볼 수도 없다.

4) 한편 구 도시정비법은 제124조 제4항에서 같은 항 각호 및 같은 조 제1항 각호의 서류 및 관련 자료를 포함하여 '정비사업 시행에 관한 서류와 관련 자료'를 포괄적으로 열람·복사의 대상으로 규정하고 있으며, 제124조 제3항에서 주민등록번호를 열람·복사 대상에서 제외하고 국토교통부령으로 열람·복사의 방법과 절차를 정하도록 위임하여 그에 따라 「도시 및 주거환경정비법 시행규칙」 제22조가 '열람·복사 요청은 사용 목적 등을 기재한 서면(전자문서를 포함한다)으로 하여야 한다'고 정한 것 외에는 열람·복사 대상에서 제외되는 서류 또는 자료를 명시하거나 추진위원장 등이 열람·복사 요청에 응하지 않을 수 있는 사유 등을 규정하고 있지 않다. 이와 같이 구 도시정비법은 토지등소유자 등에게 열람·복사 요청권을 부여함으로써 조합이나 추진위원회가 정비사업 시행에 관하여 작성하거나 취득하는 등으로 보관하고 있는 서류와 자료 모두를 잠정적 공개 대상으로 정하고 있으므로, 추진위원장 등은 위 서류 및 관련 자료에 관하여 토지등소유자 등으로부터 열람·복사 요청이 있는 경우 그 요청 방법이나 절차가 법령에 위반되거나 그 요청에 응하는 것이 다른 법률에 위반되는 것이 아닌 이상 15일 이내에 그 요청에 따라야 한다. 토지등소유자 등의 열람·복사 요청에 대하여는 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」이 적용되지 아니하므로, 열람·복사 대상인 서류나 관련 자료가 위 법률이 정한 비공개 대상에 해당하는 경우에도 마찬가지이다.

나. 구체적 판단

1) 원심판결 이유와 적법하게 채택된 증거에 의하면 다음 사실을 알 수 있다.

가) 이 사건 추진위원회는 2018. 11.경 법률자문업무 등 용역을 수행할 법무사 선정을 위한 입찰을 공고하고 입찰절차를 진행하는 과정에서 참가업체들로 하여금 조합 정관의 초안을 제출하도록 한 다음, 정비사업전문관리업자인 공소외 회사에 의뢰하여 위와 같이 제출된 조합 정관 초안들을 하나의 표로 작성한 이 사건 자료를 제출받았다.

나) 추진위원장인 피고인은 2019. 1.경 토지등소유자인 공소외인으로부터 공소사실과 같이 이 사건 자료의 열람·복사 요청을 받았으나, 2019. 1. 23.경 '입찰절차 진행 중'이라는 이유로 열람·복사에 응할 수 없다고 회신하였다.

다) 이후 이 사건 추진위원회는 위 입찰에 따라 용역업체를 선정하였으나 실제 용역계약을 체결하지는 않았다.

2) 이러한 사실관계를 앞서 본 법리에 비추어 살펴본다.

위 입찰에 따른 용역계약이 실제로 체결되지 아니하여 용역계약서가 작성되지 않았으므로 그 용역계약서는 공개 대상이 되지 아니하고, 이 사건 자료 역시 구 도시정비법 제124조 제1항 제2호가 정한 용역업체 선정계약서의 '관련 자료'로서 공개 대상이 된다고 보기 어렵다.

그러나 '조합 정관 초안의 작성'은 추진위원회의 업무에 속하고(구 도시정비법 제32조 제1항 제5호, 「도시 및 주거환경정비법 시행령」 제26조 제4호 참조), 이 사건 추진위원회는 이러한 업무 수행의 일환으로 위 입찰의 기회에 입찰업체로부터 정관 초안을 제출받아 이 사건 자료를 작성·보유하게 된 것이므로, 이 사건 자료는 구 도시정비법 제124조 제4항에서 말하는 '정비사업 시행에 관한 서류와 관련 자료'에 해당함이 명백

하다. 공소외인의 열람·복사 요청이 법령에서 정한 방법이나 절차를 위반하였다거나 그 요청에 응하는 것이 다른 법률에 위반된다고 볼 만한 사정도 없다.

3) 따라서 이 사건 자료가 구 도시정비법 제124조 제1항이 정한 용역업체 선정계약서의 관련 자료에 해당한다고 본 원심의 판단은 적절하지 않으나, 이 사건 자료가 이 사건 추진위원회의 업무인 조합 정관 작성 및 용역업체 선정에 필요한 것으로서 '정비사업 시행에 관한 서류와 관련 자료'에 해당함을 전제로 구 도시정비법 제138조 제1항 제7호, 제124조 제4항을 적용하여 쟁점 공소사실을 유죄로 판단한 원심의 결론은 정당하고, 이러한 원심의 판단에 논리와 경험의 법칙을 위반하여 자유심증주의의 한계를 벗어나거나 구 도시정비법 제124조 제4항이 정한 '관련 자료' 및 위법성의 인식 등에 관한 법리를 오해함으로써 판결에 영향을 미친 잘못이 없다.

4. 결론

그러므로 상고를 기각하기로 하여, 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

재판장 대법관 이흥구 _____

 대법관 오석준 _____

주 심 대법관 엄상필 _____

대법관 이숙연 _____