

대 법 원

제 1 부

판 결

사 건 2025도19046 도시및주거환경정비법위반

피 고 인 피고인

상 고 인 피고인

변 호 인 법무법인 세강

담당변호사 김철기 외 1인

원 심 판 결 서울서부지방법원 2025. 10. 30. 선고 2025노168 판결

판 결 선 고 2026. 9. 3.

주 문

원심판결을 파기하고, 사건을 서울서부지방법원에 환송한다.

이 유

상고이유를 판단한다.

1. 당연공개 의무 위반으로 인한 「도시 및 주거환경 정비법」(이하 '도시정비법'이라 한다) 위반에 관한 상고이유에 대하여

가. 대상 공소사실의 요지

피고인은 (명칭 생략) 재개발사업(이하 '이 사건 정비사업'이라 한다)의 지주협의회(이하 '이 사건 지주협의회'라 한다)의 대표자로서, 2019. 11. 26.경 작성된 대의원회의 의사록을 15일 이내에 공개하지 아니한 것을 비롯하여 그 무렵부터 2023. 12. 4.경까지 작성된 공소사실 별지 범죄일람표 기재 서류를 총 5회에 걸쳐 15일 이내에 공개하지 않았다.

나. 원심의 판단

원심은, 이 사건 지주협의회 대의원회 의사록은 도시정비법 제124조 제1항 제3호의 '추진위원회·주민총회·조합총회 및 조합의 이사회·대의원회의 의사록'에 해당한다고 보아 대상 공소사실을 유죄로 판단한 제1심판결을 그대로 유지하였다.

다. 대법원의 판단

그러나 원심의 판단은 다음과 같은 이유로 수긍하기 어렵다.

1) 관련 법리

도시정비법 제124조 제1항은 "추진위원장 또는 사업시행자(조합의 경우 청산인을 포함한 조합임원, 토지 등 소유자가 단독으로 시행하는 재개발사업의 경우에는 그 대표자를 말한다, 이하 통틀어 '추진위원장 등'이라 한다)는 정비사업의 시행에 관한 다음 각 호의 서류 및 관련 자료가 작성되거나 변경된 후 15일 이내에 이를 조합원, 토지 등 소유자 또는 세입자가 알 수 있도록 인터넷과 그 밖의 방법을 병행하여 공개하여야 한다."라고 규정하면서, 각 호에서 '추진위원회·주민총회·조합총회 및 조합의 이사회·대의원회의 의사록(제3호)' 등을 열거하고 있고, 제138조 제1항 제7호는 '제124조 제1항을 위반하여 정비사업 시행과 관련한 서류 및 자료를 공개하지 아니하는 추진위원장 등'을 1년 이하의 징역 또는 1,000만 원 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있다.

도시정비법 제124조 제1항은 공개대상 서류를 각 호에서 구체적으로 열거하고 있고, 그 밖에 공개가 필요한 서류를 대통령령으로 추가할 수 있는 위임 근거 규정을 두고 있으므로, 도시정비법 혹은 그 위임에 따른 시행령에 별도의 규정이 없음에도 정비사업의 투명성·공공성 확보 또는 조합원의 알권리 보장 등 규제의 목적만을 앞세워 각 호에 명시된 공개대상 서류의 범위를 지나치게 확장하여 인정하는 것은 죄형법정주의가 요구하는 형벌법규 해석원칙에 어긋난다(대법원 2024. 9. 12. 선고 2021도14485 판결 참조).

2) 구체적 판단

가) 원심판결 이유와 기록에 따르면, 다음 사실을 알 수 있다.

(1) 이 사건 정비사업은 구 도시정비법(2017. 2. 8. 법률 제14567호로 개정되기 전의 것) 제8조 제3항에 따라 조합을 거치지 않고 토지 등 소유자가 직접 시행하는 도시정비형 재개발사업으로, 위 정비사업구역 내의 토지 등 소유자들로 구성된 이 사건 지주협의회가 사업시행을 주관하고 있다.

(2) 이 사건 지주협회의의 자치규약은 소유자총회, 대의원회 등의 설치 및 의결사항에 관한 조항을 두고 있다. 위 자치규약에는 대의원회의 의결사항으로 '예산 및 결산의 승인에 관한 방법', '총회 부의안건의 사전심의 및 총회로부터 위임받은 사항' 등이 규정되어 있다.

(3) 이 사건 지주협의회는 위 자치규약에 따라 대의원회를 설치하고 2019. 11. 26.부터 2023. 12. 4.까지 5차례에 걸쳐 대의원회를 개최하였으나, 위 각 대의원회의 의사록을 작성일로부터 15일 내에 공개하지 않았다.

나) 이러한 사실관계를 앞서 본 법리에 비추어 살펴보면, 이 사건 지주협회의의 대의

원회 의사록은 도시정비법 제124조 제1항 제3호에서 당연 공개대상 서류로 명시한 '추진위원회·주민총회·조합총회 및 조합의 이사회·대의원회의 의사록'에 해당한다고 볼 수 없다. 그 이유는 다음과 같다.

(1) 도시정비법 제124조 제1항 제3호는 '추진위원회·주민총회·조합총회 및 조합의 이사회·대의원회의 의사록'을 작성일로부터 15일 이내에 당연히 공개되어야 할 서류로 규정하고 있다. 법률의 문언이나 앞서 본 도시정비법 제124조 제1항 각 호의 해석 원칙, 추진위원회나 주민총회에 대하여 다시 그 이사회 또는 대의원회가 구성되는 경우를 흔히 상정하기 어려운 점 등을 종합하면, 도시정비법 제124조 제1항 제3호의 당연공개 대상 서류는 '추진위원회 의사록, 주민총회 의사록, 조합총회 의사록, 조합의 이사회 의사록, 조합의 대의원회 의사록'에 한정된다.

(2) 도시정비법 제31조 제1항은 조합을 설립하려는 경우 토지 등 소유자 과반수의 동의를 받아 조합설립을 위한 추진위원회를 구성하여 시장·군수 등의 승인을 받아야 함을 규정하고, 같은 법 제44조 제1항은 조합에는 조합원으로 구성되는 총회를 둘 것을 규정하며, 같은 법 제46조 제1항은 조합원의 수가 100명 이상인 조합은 대의원회를 두어야 함을 규정하고 있다. 한편 도시정비법 제34조 제1항에 따라 마련된 「정비사업 조합설립추진위원회 운영규정」(국토교통부고시 제2026-15호) 제3조 제2항은 추진위원회 운영규정은 별표의 표준운영규정안(이하 '표준운영규정'이라 한다)을 기본으로 하여 작성하도록 정하고 있는데, 표준운영규정 제20조에서 제23조는 추진위원회의 의사결정 기관으로 토지 등 소유자 전원으로 구성하는 주민총회에 대해 규율하고 있다. 또한 도시정비법 제40조 제2항에 따라 서울시에서 작성·보급한 조합의 표준정관에서는 조합의 이사회의 설치에 관한 규정을 두고 있다.

위와 같이 도시정비법 제124조 제1항 제3호의 '추진위원회·주민총회·조합총회 및 조합의 이사회·대의원회'는 조합을 통한 정비사업 과정에서 도시정비법 또는 그 하위 법령을 근거로 구성되는 법정단체이다. 그에 반해 이 사건 정비사업은 조합을 거치지 않고 토지 등 소유자가 직접 시행하는 도시정비형 재개발사업이고, 이 사건 지주협의회나 이 사건 지주협회의회의 대의원회는 토지 등 소유자가 직접 시행하는 정비사업을 위해 자치규약 등을 통해 임의로 구성한 단체에 불과하다.

(3) 그렇다면 이 사건 지주협의회가 '조합총회'에 해당하지 않고, 이 사건 지주협회의회의 대의원회가 '조합의 이사회·대의원회'에 해당하지 않는다. 또한 이 사건 지주협의회가 추진위원회 또는 주민총회에 해당한다고 볼 수도 없다.

(4) '이 사건 지주협회의회의 대의원회'가 '조합의 대의원회'와 유사한 기능과 역할을 담당한다 하더라도, 그러한 사정만으로 '이 사건 지주협회의회의 대의원회'를 도시정비법에 따라 조합원의 수가 100명 이상인 조합이 필수적으로 설치·운영하여야 하는 법정단체인 '조합의 대의원회'로 취급하는 것은, 명문 규정의 의미를 피고인에게 불리한 방향으로 지나치게 확장해석하거나 유추해석하는 것에 해당하여 허용될 수 없다.

다) 그럼에도 이 부분 공소사실을 유죄로 판단한 원심판결에는 도시정비법 제124조 제1항 제3호의 '공개대상 서류'에 관한 법리를 오해함으로써 판결에 영향을 미친 잘못이 있다.

2. 열람·복사 의무 위반으로 인한 도시정비법 위반에 관한 상고이유에 대하여

가. 관련 법리

도시정비법 제124조 제4항은 "조합원, 토지 등 소유자(이하 통틀어 '토지 등 소유자 등'이라 한다)가 제1항에 따른 서류 및 다음 각 호를 포함하여 정비사업 시행에 관한

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

도시정비법은, 제124조 제4항에서 같은 항 각 호 및 같은 조 제1항 각 호의 서류 및 관련 자료를 포함하여 '정비사업 시행에 관한 서류와 관련 자료'를 포괄적으로 열람·복사의 대상으로 규정하고 있고, 제124조 제3항에서 주민등록번호를 열람·복사 대상에서 제외하고 국토교통부령으로 열람·복사의 방법과 절차를 정하도록 위임하여, 그에 따라 도시정비법 시행규칙 제22조가 '열람·복사 요청은 사용목적 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 도시정비법은 토지 등 소유자 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 토지 등 소유자 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(대법원 2024. 9. 12. 선고 2021도14485 판결 참조).

나. 판단

1) 원심은, 다음과 같은 이유로 피고인이 도시정비법 제124조 제4항의 열람·복사의무자인 '토지 등 소유자의 대표자'에 해당하고, '이 사건 지주협의회 대의원회의 의사록' 및 '조합원 명부'가 도시정비법 제124조 제4항에서 규정하는 서류에 해당한다고 보아, 이 부분 공소사실을 유죄로 판단하였다.

가) 도시정비법에 따라 정비사업 관련 서류 등을 공개 및 열람·복사해 줄 의무가 있는 '토지 등 소유자의 대표자'를 토지 등 소유자 시행방식에서 사업시행인가를 받은 이후의 대표자에 국한된다고 볼 수 없다. 정비구역 내 토지 등 소유자가 정비사업을 시행하는 사업시행자로서의 실체를 갖추고 활동하였다면, 사업시행인가를 받기 전이라도 그 대표자는 정비사업 관련 서류 등을 공개 및 열람·복사해 줄 의무가 있는 '토지 등 소유자의 대표자'에 해당한다.

나) 이 사건 지주협의회는 2019년 무렵부터는 회장 및 상근임원 등 집행기관과 자치규약을 갖추는 등 실질적으로 정비사업을 시행하는 사업시행자로서의 실체를 갖추고 활동하였던 것으로 보인다.

다) 비록 열람·복사를 요청한 토지 등 소유자들이 요청 서류를 '조합원 인명부'라고 지칭하였다고 하더라도, 이 사건 정비사업은 토지 등 소유자 방식으로 추진되고 있어 별도의 조합 설립이 전혀 예정되어 있지 않았으므로, 위 토지 등 소유자들이 실질적으로 요청한 서류는 '토지 등 소유자 명부'에 해당하고, 피고인으로서도 그러한 사정을 충분히 알았을 것으로 보인다.

2) 원심판결 이유를 앞서 본 법리와 적법하게 채택된 증거에 비추어 살펴보면, 원심의 판단에 필요한 심리를 다하지 않은 채 논리와 경험 법칙을 위반하여 자유심증주의의 한계를 벗어나거나 도시정비법 제124조 제4항의 열람·복사의무의 주체, 대상서류

와 관련 자료 및 죄형법정주의에 관한 법리를 오해한 잘못이 없다.

3. 파기의 범위

원심판결 중 당연공개 의무 위반으로 인한 도시정비법 제138조 제1항 제7호, 제124조 제1항 제3호 위반 부분은 위와 같은 이유로 파기되어야 하는데, 이 부분과 유죄로 인정된 나머지 부분은 실체적 경합범의 관계에 있어 하나의 형이 선고되어야 하므로, 원심판결은 전부 파기되어야 한다.

4. 결론

원심판결을 파기하고 사건을 다시 심리·판단하도록 원심법원에 환송하기로 하여, 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

재판장 대법관 서경환 _____

 대법관 천대엽 _____

 대법관 신숙희 _____

주 심 대법관 마용주 _____