

고 발 장

고 발 인

1. 자유연대

대표자 이희범

2. 프리덤칼리지장학회

대표자 전민정

위 고발인들 주소 : 서울 종로구 인사동 5길 42, 3층(종로빌딩)

위 고발인들의 고발대리인 법무법인 가우

담당변호사 이경환

경기 고양시 화정로 53번길, 701호(화정동, 새롬프라자)

(전화: 031-964-0291 Fax: 031-964-5214)

피고발인

서정협 (서울특별시장 권한대행)

피고발인의 직장주소 : 서울 중구 세종대로 110, 6층

고 발 취 지

고발인은 피고발인을 형법상 직권남용죄로 고발하오니, 철저히 조사하시어 엄
별하여 주시기 바랍니다.

고 발 이 유

1. 당사자 지위 및 기초적 사실관계

가. 당사자 지위

피고발인은 2020. 3.경 서울특별시 제1행정부시장으로 임명된 자로서, 2020. 7. 9. 전 서울특별시시장인 박원순의 사망으로 인해 2020. 7. 10.부터 서울특별시 시장 권한대행을 맡아 그 직책을 수행하고 있는 자입니다.

나. 기초적 사실관계(언론보도 등을 통해 드러난 사실관계를 중심으로)

(1) 2009. 오세훈 전 서울시장은 700억의 예산을 들여 현재의 광화문광장을 조성하였습니다. 당시 오 전 시장의 광화문광장 사업 역시 도시, 교통, 역사, 문화, 조경 등 전문가 자문회의와 토론회 등을 수 차례 진행하였으며, 시민 설문조사 결과 가장 선호도가 높은 현재의 중앙광장안을 수용하여 현재의 광화문광장을 조성하게 되었습니다.

(2) 이후 2019. 1.경 故 박원순 서울시장은 광화문광장을 재구조화(이하 ‘광화문광장 재구조화 사업’이라 합니다)하겠다고 발표한 이후 행정안전부와 시민단체, 각종 여론의 반대에 부딪혀 갈등을 겪어 오다가, 2019. 9. 광화문

광장 재구조화 사업을 전면 재검토 하겠다는 입장을 발표하였습니다.

특히 고 박원순 서울시장은 2020. 5. 23. 공관에서 시민단체들을 만나 “합의가 되지 않고 코로나 상황도 있어서 이 사업(광화문광장 재구조화 사업을 지칭합니다)을 그만두려고 한다.” 고 밝힌 바 있으며, 이후 공식적인 석상에서 광화문광장 재구조화 사업의 추진 여부에 대하여 언급하지 않는 등 해당 사업은 잠정적으로 중단된 상태에 있었습니다.

(3) 이후 2020. 7. 9. 고 박원순 서울시장은 사망하였고, 피고발인은 그 다음날인 2020. 7. 10.부터 서울특별시장 권한대행을 맡아 현재까지 직책을 수행하고 있습니다.

그런데 광화문광장 재구조화는 예산이 800억원으로 규모가 거대할 뿐만 아니라, 서울의 중심부에 위치해 있어 도시 공간과 교통에 중대한 영향을 끼치는 사업으로서, 위 사업의 규모와 중요성을 고려해 볼 때 토론회나 공청회 등 시민단체, 여론 등의 의견을 수렴하는 절차가 필수적으로 수반되어야 하며, 국민 투표에 의해 선출된 서울특별시장이 사업을 추진하여야 할 것입니다. 그러나 앞서 본 바와 같이 광화문광장 재구조화에 대하여 기자회견조차 열지 않고 몇 장의 보도자료로 갈음하여 이를 강행하고 있습니다.

(4) 위와 같은 피고발인의 광화문광장 재구조화 사업추진행위는 서울특별시장 권한대행의 권한을 명백히 일탈·남용한 행위로서 다음항에서 서술하는 이 유로 형법 제123조의 직권남용죄를 구성한다 할 것입니다.

2. 피고발인의 범죄사실 및 그 위법성

가. 관련 법령 및 대법원의 태도

형법

제123조(직권남용) 공무원이 직권을 남용하여 사람으로 하여금 의무없는 일을 하게 하거나 사람의 권리행사를 방해한 때에는 5년 이하의 징역, 10년 이하의 자격정지 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.

형법 제123조는 공무원이 직권을 남용하여 사람으로 하여금 의무 없는 일을 하게 하거나 사람의 권리행사를 방해한 때에는 직권남용죄가 성립한다고 규정하고 있습니다.

한편 이와 관련하여 대법원은 “직권남용이란 공무원이 일반적 직무권한에 속하는 사항에 관하여 그 권한을 위법·부당하게 행사하는 것을 뜻한다. 어떠한 직무가 공무원의 일반적 직무권한에 속하는 사항이라고 하기 위해서는 그에 관한 법령상 근거가 필요하다. 법령상 근거는 반드시 명문의 규정만을 요구하는 것이 아니라 명문의 규정이 없더라도 법령과 제도를 종합적, 실질적으로 살펴본다. 그것이 해당 공무원의 직무권한에 속한다고 해석되고, 이것이 남용된 경우 상대방으로 하여금 사실상 의무 없는 일을 하게 하거나 권리를 방해하기에 충분한 것이라고 인정되는 경우에는 직권남용죄에서 말하는 일반적 직무권한에 포함된다. 남용에 해당하는가를 판단하는 기준은 구체적인 공무원의 직무행위가 본래 법령에서 그 직권을 부여한 목적에 따라 이루어졌는지, 직무행위가 행해진 상황에서 볼 때 필요성·상당성이 있는 행위인지, 직권행사가 허용되는 법령상의 요건을 충족

했는지 등을 종합하여 판단하여야 한다(대법원 2020. 2. 13. 선고 2019도 5186 판결).” 고 하여 공무원의 권한 행사가 실질적으로 위법한 경우 직권남용 죄가 성립한다는 입장을 취하고 있습니다.

나. 피고발인의 직권남용죄의 성립

위와 같이 직권남용죄를 규정한 형법 제123조 및 대법원의 취지에 비추어 볼 때, 공무원은 법령 등에서 부여된 권한 이외의 행위를 하여서는 아니 된다 할 것입니다. 그럼에도 불구하고 피고발인은 다음에서 후술하는 바와 같이 서울특별시 장 권한대행의 권한을 명백히 일탈하여 “광화문광장 재구조화 사업”을 강행하고 있는바, 이러한 피고발인의 행위는 형법 제123조의 직권남용죄에 해당한다 할 것입니다.

(1) 서울시 지침인 보도공사 Closing11 위반

서울시는 서울시민이 하루 평균 70분을 보내는 보도를 안전하게 통행하고 서울을 보행자의 도시로 만들려는 조치로서 2012. ‘보도블록 10계명’을 발표하였으며, 특히 보행환경 개선을 위해 위 보도블록 10계명의 일환으로 ‘보도공사 Closing 11’을 시행하였습니다.

즉 ‘보도공사 Closing 11’이란, 동절기 통행자들의 불편을 방지하고, 불필요한 보도블록 공사 관행을 감소하도록 하여 매년 동절기간(11월~2월)에는 소규모 긴급공사를 제외한 보도블록 공사를 원칙적으로 금지하는 내용의 보도환경 개선사업으로서 2012.년도 시행 이후 현재까지 시행되고 있는 정책으로, 2013.

동절기 보도공사는 9건으로 감소하였고, 2015. 이후부터는 동절기에 보도공사를 진행한 경우가 거의 없었습니다.

위와 같이 서울시는 2012.경부터 ‘보도공사 Closing 11’ 를 통해 동절기에는 보도공사를 진행할 수 없도록 하는 지침을 시행하고 있음에도, 피고발인은 위와 같은 서울시 지침에 정면으로 위반하여 이 사건 광화문광장 재구조화 사업을 강행하고 있다 할 것이므로, 형법 제123조의 직권남용죄를 범하였다고 할 것입니다.

(2) 예산 낭비의 위법성

지방자치법

제122조 (건전재정의 운영) ① 지방자치단체는 그 재정을 수지균형의 원칙에 따라 건전하게 운영하여야 한다.

지방재정법

제3조(지방재정 운용의 기본원칙) ① 지방자치단체는 주민의 복리 증진을 위하여 그 재정을 건전하고 효율적으로 운용하여야 하며, 국가의 정책에 반하거나 국가 또는 다른 지방자치단체의 재정에 부당한 영향을 미치게 하여서는 아니 된다.

지방자치법 제122조는 “지방자치단체는 그 재정을 수지균형의 원칙에 따라 건전하게 운영하여야 한다.” 라고 규정하고 있으며, 또한 지방재정법 제3조 제1항은 “지방자치단체는 주민의 복리 증진을 위하여 그 재정을 건전하고 효율적으로 운용하여야 하며, 국가의 정책에 반하거나 국가 또는 다른 지방자치단체의 재정에 부당한 영향을 미치게 하여서는 아니 된다.” 라고 규정하여, 지방자치단체는 지방 재정을 운용함에 있어서 건전한 운영을 도모함을 입법취지로 정하고 있습니다.

그런데 앞서 서술한 바와 같이 2009. 오세훈 전 서울시장의 전문가 자문회의와 수차례의 토론회, 시민 설문조사 등을 거친 후 700억원의 예산을 들여 광화문광장을 조성한 시점으로부터 10년도 지나지 않은 시점에 800억원이라는 거액의 예산을 들여 또 다시 광화문광장을 재구조화 한다는 것은 이른바 ‘보여주기식 행정’ 그 자체로서 불필요한 예산을 낭비하는 것이라고밖에 할 수 없습니다.

즉 다시 말하면 2009. 광화문광장의 조성사업의 결과에 대한 평가를 통하여 어떠한 문제점이 있는지를 검토하고, 이러한 문제점을 해결하기 위하여 어떠한 방안을 강구하여야 하는지 관련부처와 협의하고, 최종적으로는 여론의 의견 등을 수렴하는 절차를 거친 후 광화문광장의 재구조화 사업의 진행 방향을 설정하고 해당 사업의 예산규모를 책정하는 일련의 과정을 거쳐 적절하게 예산이 운용될 수 있도록 하여야 할 것임에도 피고발인은 이러한 과정을 전혀 거친 바 없이 광화문광장 재구조화사업을 강행하고 있는바, 이러한 상황에서 예산 낭비가 자행될 것임은 너무나도 명백합니다.

피고발인의 위와 같은 행위는 지방자치법 및 지방재정법의 입법취지, 즉 지방자치단체는 주민의 복리 증진을 위하여 재정을 건전하고 효율적으로 운용하여야 한다는 지방자치법 및 지방재정법의 취지에도 명백히 반하므로 위법하다 할 것입니다.

(3) 서울특별시장 권한대행의 권한 일탈 또는 남용

지방자치법

제111조(지방자치단체의 장의 권한대행 등) ① 지방자치단체의 장이 다음 각 호의 어느 하나에 해당되면 부지사·부시장·부군수·부구청장(이하 이 조에서 "부단체장"이라 한다)이 그 권한을 대행한다. <개정 2011. 5. 30.>

1. 궐위된 경우
 2. 공소 제기된 후 구금상태에 있는 경우
 3. 「의료법」에 따른 의료기관에 60일 이상 계속하여 입원한 경우
- ② 지방자치단체의 장이 그 직을 가지고 그 지방자치단체의 장 선거에 입후보하면 예비후보자 또는 후보자로 등록된 날부터 선거일까지 부단체장이 그 지방자치단체의 장의 권한을 대행한다.
- ③ 지방자치단체의 장이 출장·휴가 등 일시적 사유로 직무를 수행할 수 없으면 부단체장이 그 직무를 대리한다.
- ④ 제1항부터 제3항까지의 경우에 부지사나 부시장이 2명 이상인 시·도에서는 대통령령으로 정하는 순서에 따라 그 권한을 대행하거나 직무를 대리한다.
- ⑤ 제1항부터 제3항까지의 규정에 따라 권한을 대행하거나 직무를 대리할 부단체장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없으면 그 지방자치단체의 규칙에 정하여진 직제 순서에 따른 공무원이 그 권한을 대행하거나 직무를 대리한다.

지방자치법 제111조 제1항 제1호에 의하면 “지방자치단체의 장이 궐위된 경우, 부시장이 그 권한을 대행한다.” 고 규정하고 있습니다.

피고발인은 위 지방자치법 제111조 제1항 제1호에 의하여 서울특별시장의 권한을 일시적으로 대행하는 지위에 있으므로, 그 권한대행의 범위는 지방자치단체를 운영함에 있어서 필수적으로 요구되는 사항 내에서만 제한적으로 행사할 수 있다고 해석하여야 합니다.

그럼에도 불구하고, 피고발인은 민주적 정당성에 의해 선출된 고 박원순 서울 시장이 잠정적으로 중단하겠다고 밝혔던 광화문광장 재구조화 사업을 강행하고 있는바, 이는 고 박원순 서울시장의 권한을 명백히 침해하는 행위로서 지방자치

법의 규정 취지에도 반한다 할 것입니다.

(4) 의견수렴 등 절차상의 하자 존재

피고발인의 이 사건 광화문광장 재구조화 사업의 시행이 권한대행의 범위를 일탈하였음은 앞서 본 바와 같으며, 가사 권한대행의 범위를 일탈하지 않았다 하더라도 광화문광장 재구조화 사업은 의견수렴 등의 적법한 절차를 거치지 아니하여 절차상의 하자가 존재합니다.

즉 피고발인이 서울특별시장 권한대행을 맡은 지 3개월도 지나지 않은 2020. 9. 28. 피고발인은 서울시의 도로, 교통, 문화 등이 집약되어 있는 광화문광장을 재구조화한다는 중대한 사안을 결정함에 있어 시민단체, 여론 등의 의견수렴절차를 전혀 거치지 아니한 채 기자회견도 아닌 몇 장의 보도자료로 이를 발표하였습니다.

위와 같이 광화문광장의 재구조화가 당장에 시급한 사안이 아님이 분명함에도 정당하게 시민 설문조사, 여론의견 수렴절차를 거치지 아니한 채 광화문광장 재구조화를 강행한 피고발인의 행위는 형법 제123조의 직권남용죄에 해당한다 할 것입니다.

(5) 현 국가건축정책위원장인 승효상과 관련한 의혹 존재

2019. 8. 광화문광장 재구조화 사업을 추진하던 초기 단계에서, 건축업계는 2018. 10. 광화문광장 재구조화 기본계획안에서 제시된 ○ 사직로 6차로 축소

및 우회도로 설치 ○ 세종로 교보문고쪽으로 6차로 축소 ○ 역사광장 시민광장 분리 ○ 시민광장 세종문화회관쪽 이전 등의 설계안은 2005. 제시되었다가 폐기된 승효상 건축가의 설계안이라는 문제를 제기하였습니다(증 제2호증 뉴스핌 2019. 8. 21.자 기사 참조).

즉 2005. 당시 이미 제기되었다가 폐기되었던 승효상의 설계안이 2019. 광화문광장 재구조화에서 또 다시 채택된 것으로서, 피고발인이 광화문광장 재구조화(서쪽 편측안)을 고집하는 이유는 현재의 서쪽 편측안을 제안한 현 국가건축정책위원회장인 승효상과의 밀접한 관계때문이라는 강한 의구심을 지울 수 없는 상황입니다.

이러한 상황에서 피고발인의 직무행위가 본래 법령에서 그 직권을 부여한 목적에 따라 이루어졌는지, 직무행위가 행해진 상황에서 볼 때 필요성·상당성이 있는 행위인지에 대하여 면밀한 수사가 이루어져야 할 것입니다.

(6) 소결

이상과 같이 피고발인의 광화문광장 재구조화 추진은 서울시의 보도환경 지침을 명백히 위반하였으며, 서울특별시장 권한대행의 범위를 일탈·남용하였을 뿐 아니라 여론 수렴 등의 절차를 준수하지 아니한 절차상의 위법 또한 존재하므로, 피고발인은 형법 제123조의 직권남용죄를 범하였다 할 것입니다.

3. 결론

고발인은 이상과 같은 이유로 피고발인을 고발하오니, 법과 원칙에 따라 피고발인을 엄정히 수사하여 그 죄가(罪價)에 상응하는 처벌을 내려 주시기 바랍니다.

증거 서류

- | | |
|-----------|----------------------|
| 1. 증 제1호증 | 2012. 서울시 보도블록 10계명 |
| 1. 증 제2호증 | 뉴스핍 2019. 8. 21.자 기사 |

2020. 12. 1.

위 고발인의 고발대리인
법무법인 가우
담당변호사 이경환

서울중앙지방법검찰청 귀중