

□공동대표:권영준·정미화·신철영·정념·김형태 □상임집행위원장:황도수 □정책위원장:박상인 □사무총장:윤순철
03085서울·종로·동숭3길26-9 Tel.02-765-9731 Fax.02-741-8564 www.ccej.or.kr  withccej 후원 008-01-0567-507(국민)

- 수신 : 언론사 경제부·정치부·사회부·시민사회담당
- 발신 : 경실련 도시개혁센터(백인길 운영위원장)
- 문의 : 도시개혁센터(김성달 국장, 윤은주 간사, 02-3673-2146/dongji78@ccej.or.kr)
- 시행 : 2020. 12. 01.(총 27매)

[광화문광장 재조성 사업 관련법 위반 무효소송제기 기자회견]

광화문광장 재구조화 사업은 무효다! 서울시는 위법한 공사강행을 당장 중단하라!

- 기자회견 순서 -

- 사회 : 윤은주 경실련 도시개혁센터 간사
- 취지 : 김현동 경실련 부동산건설개혁본부 본부장
- 추진 경과 : 김은희 도시연대 센터장
- 무효소송 설명 : 백혜원 변호사 (법률사무소 울선/한양대 법학전문대학원
리걸클리닉센터 자문변호사, 경실련 시민입법위원)
- 예산 문제 및 추후 일정 : 김상철 서울재정시민네트워크 위원장
- 질의답변

*순서는 변경될 수 있습니다.

오늘(1일) 광화문광장 재구조화 사업의 졸속 추진을 반대해온 경실련 등 시민사회단체
들은 한양대 법학전문대학원 리걸클리닉센터¹⁾와 함께 서울시를 상대로 광화문광장 재

구조화 사업 무효확인소송을 제기했다. 서울시는 지난 11월 16일 기습적으로 광화문광장 재구조화 계획 및 공사 착공을 발표하고, 현재도 공사를 진행 중이다.

광화문광장은 2009년 약 700억원의 예산을 들여 공사를 한 뒤 시민들에게 개방된지 10년 정도 밖에 지나지 않았으며, 시민들로부터 민주적 정당성을 부여 받은 선출직 공무원이 권위된 상황에서 긴급하게 공사를 강행할 필요도 없는 상황이다. 그럼에도 서울시가 광화문광장의 공사를 강행하는 것은 부당하게 예산을 집행하는 것일 뿐만 아니라, 헌법과 법률에 반하여 서울시민, 나아가 국민들의 표현의 자유를 비롯한 헌법상 기본권을 침해하고, 공권력 행사에 대한 국민의 예측 가능성과 신뢰보호 원칙을 훼손하는 행위이다.

이에 다음과 같은 이유로 광화문광장 재구조화 사업은 무효이며, 서울시는 위법한 공사강행을 당장 중단해야 한다.

1. ‘광화문광장 재구조화 사업’은 상위기본계획에 없는 위법한 사업이다.

서울시는 2014년 「2030 서울도시기본계획」을 통해 2010년부터 2030년까지 향후 20년간 서울의 주택, 공원, 교통, 산업, 환경, 문화, 복지 등 다양한 부문별 계획을 통합하고 조정하는 서울시의 최상위 도시기본계획을 발표했다. 광화문광장은 그 상징성 및 중요성에 비추어 볼 때, 약 800억 가까운 예산을 투입하여 이 광장의 구조를 전면 개편하기 위해서는 장기적인 계획으로 구상, 추진되어야 하며 최소한 도시기본계획에 기본방향과 전략에 대한 내용이 포함되어 있어야 한다. 하지만 「2030 서울도시기본계획」 어디에도 ‘광화문광장 재구조화 사업’에 대한 내용은 제시되어 있지 않다.

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(제25조 제1항)에 따르면 도시관리계획은 도시기본계획에 부합되어야 하는 바 도시기본계획에 부합되지 않는 도시관리계획 등은 그 근거가 없는 것으로 무효가 된다. 지난 9월 28일 서울시는 ‘광화문 일대 종합발전계획’을 현재 수립 중인 최상위 법정계획인 「2040 서울도시기본계획」등에 반영한다고 발표했다. 이미 현존하는 상위계획에도 없는 사업을 강행하며, 앞으로 반영하겠다는 것은 말이 되지 않는다. ‘광화문광장 재구조화 사업’과 부합되는 도시기본계획이 존재하지 않

1) 한양대 법학전문대학원 리걸클리닉센터(소장:박선아 한양대 법학전문대학원 교수/경실련 시민입법위원장) : 2011년 국내 최초로 공익소송을 제기한 것을 시작으로 다양한 공익소송을 통해 공익실현에 기여하고 있음.

는 이상 이 사업은 무효이다.

2. 실시계획 고지도 없이 790억 원 예산의 공사를 집행하는 것은 명백한 위반이다.

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(제88조 제1항)에서는 “도시·군계획시설사업의 시행자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 도시·군계획시설사업에 관한 실시계획을 작성하여야 한다. 하지만 서울시는 2019. 8. 8. 이후로 고시한 게 없다며 광화문광장 재구조화 사업이 실시계획 대상이 아니라고 답변했다. 정보공개청구에서도 비공개 처리했다. 대규모 개발 사업의 경우 도시계획 시설 결정, 실시계획 인가, 건축 허가 등 정해진 절차에 따라 단계적으로 반영, 추진돼야 한다. 실시계획 고지도 없이 총 790억 원의 예산이 집행되는 공사를 진행하는 것은 명백한 관련법 위반이다.

3. 헌법상 기본권(표현의 자유, 환경권 등)을 침해한다.

대한민국은 헌법 제21조와 제37조를 통해 모든 국민의 언론·출판·집회·결사의 자유를 보장하고 있다. 광화문광장은 서울시의 공간일 뿐 아니라 국가적 상징이 되는 공간이며 국민의 의견이 표출되는 광장으로서 대표적으로 2002년 월드컵 거리응원, 2014년 세월호 침몰 사고로 인한 집회 및 2016년 박근혜 전 대통령 퇴진 집회 등이 이루어진 곳이다. 그런데 이 공간에 대해 800억 원을 들여 사업을 진행함에 있어 여론을 제대로 수집하지 아니하고 기습적으로 공사를 강행하는 것은 사실상 민의 표출의 상징이 되는 공간인 광화문광장을 집권기간 내지는 재임기간 동안 사용할 수 없게 함으로써 서울시민, 나아가 국민의 자유를 침해하는 행위이다.

헌법 제35조에서 보장하는 환경권에 따르면 모든 국민은 환경오염이나 공해를 유발하는 결과를 초래하지 아니하도록 충분한 예방조치를 강구하여 주도록 요구할 권리, 건강하고 쾌적한 생활환경을 조성하고 보전해줄 것을 요구할 권리 등이 있다. 현재 광화문광장에 대한 공사가 강행됨으로써 인근 주민들은 물론 다수의 서울 시민들이 교통체증, 공사로 인한 소음, 이로 인한 환경오염 및 공해의 유발로 인해 엄청나게 피해를 입을 것임이 충분히 예상되고, 이미 공사가 시작되어 이와 같은 피해가 발생하고 있는 상황이다.

4. 선출직 공무원의 유고 상황에서 권한대행의 업무 범위를 초과한 행위다.

현재 서울시는 서울시장의 유고 상황이라는 사상 최악의 비상 상황을 맞았고, 내년 4월 보궐선거를 앞두고 있다. 이러한 상황에서 임명직 공무원인 행정1부시장이 지방자

치법 제111조 제1항 1호에 따라 시장 권한을 대행하고 있다. 지방자치법상 권한대행의 직무범위에 관한 명시적인 규정은 없지만, 과거 노무현 전 대통령 탄핵소추 및 박근혜 전 대통령 탄핵결정으로 인해 대통령이 궐위되었을 당시 권한대행의 업무 수행 범위는 현상유지적 권한만 행사할 수 있다는 것이 중론이었다.

광화문광장 재구조화 사업의 도시관리계획 고시가 있는 이후인 2019년 9월 19일 서울시 고 박원순 시장은 긴급기자회견을 열어 광화문광장 추진 중단을 선언하며 시민소통 결과를 따르겠다고 밝혔던 바 이를 뒤집고 광화문광장 재구조화 사업을 재추진하는 것은 현재 서울시장 유고 상황에서 권한대행이 예산을 함부로 집행해서 현상변경을 이루려는 것으로 권한대행자의 업무수행 범위를 벗어나는 것이다.

5. 수백억 혈세투입되는 광화문광장 사업, 국가재정법에 따라 예타는 거쳤는가?

국가재정법 제38조 제1항에 따르면 기획재정부 장관은 총사업비가 500억원 이상이고 국가의 재정지원 규모가 300억원 이상인 신규사업에 대해 예산편성 이전에 미리 예비타당성조사를 실시해야 한다. 예비타당성 조사는 과거 무분별한 국책사업 추진에 따른 예산낭비를 방지하고자 김대중정부가 도입한 제도이다.

서울시가 공개한 광화문광장 재조성 사업은 791억원이며, 이중 역사복원 257억, 광장 조성 534억이다(별첨2 참조). 때문에 효율적인 예산집행을 위해 반드시 예비타당성조사를 실시해야 한다. 만일 거치지 않았다면 위법이며, 예타를 시행하지 않은 이유가 타당한지 면밀히 검토되어야 한다.

이에 대해 서울시는 광화문광장 사업이 문화재 복원사업으로 예타면제에 해당한다고 해명하고 있다. 하지만 광화문광장 사업의 본질은 광화문광장을 중심으로 세종대로 중한쪽 면을 막아 ‘편측광장’을 만드는 형태로 위 지역의 도로를 정비하겠다는 것이 주를 이루고 있다. 따라서 이를 문화재 복원사업으로 주장하는 것은 타당하지 않으며, 예타를 면하기 위한 편법적인 사업비 책정과 다름없다.

이처럼 서울시의 광화문광장 재구조화 사업은 헌법상 원칙에 반하고 서울시민, 나아가 국민의 기본권을 침해하며 법률상 규정한 각종 절차를 제대로 준수하지 아니하고 재정을 낭비하는 행위라는 점에서 명백히 무효다. 사법부의 현명한 판단을 기대하며, 지금이라도 서울은 위법한 광화문광장 재조성 사업 강행을 즉각 중단해야 한다.“끝”

별첨1) 광화문광장 재구조화 사업 무효소송 소장

별첨2) 광화문광장 조성 사업 정보공개청구에 대한 서울시 답변(사업예산서 포함)

** 소송은 기자회견 이후 전자소송으로 진행될 예정입니다.

2020년 12월 1일

광화문광장 재구조화 졸속추진 중단을 촉구하는 시민사회단체

(경실련, 도시연대, 문화도시연구소, 문화연대, 서울시민연대, 서울시민재정네트워크,
서울YMCA, 한국문화유산정책연구소, 행정개혁시민연합)

별첨1.

소 장

원 고 1. 경제정의실천시민연합
서울 종로구 동숭3길 26-9
대표자 윤순철

2. A
서울 종로구 필운대로

3. B
서울 종로구 자하문로

위 원고들의 소송대리인 변호사 백혜원
서울 서초구 서초대로45길 20, 505호(서초동)
전화) 010-5699-0743, 팩스) 0504-066-0743

피 고 서울특별시청
서울 중구 세종대로 110, 서울특별시청(태평로1가)

도시관리계획 무효확인의 소

청 구 취 지

1. 피고의 2019. 8. 8.자 도시관리계획(세종로 지구단위계획 구역 및 계획) 결정(변경) 처분(서울특별시고시 제2019-260호)은 무효임을 확인한다.
 2. 소송비용은 피고가 부담한다.
- 라는 판결을 구합니다.

청 구 원 인

1. 당사자의 지위

가. 원고 1 경제정의실천시민연합은 시민단체로서, 지난 2019. 9.경 서울시장의 광화문광장 재구조화 사업추진 잠정중단 선언을 전후하여 서울시와 광화문광장 재구조화 사업 공론 과정에 함께해 온 시민사회단체 중 하나이며, 원고 2, 3은 이 사건 도시관리계획 대상인 광화문광장 인근 주민으로서, 각 2010년(원고 2), 2012년(원고 3)경부터 광화문광장 인근에 거주해 온 자들입니다(이하 ‘원고’ 라고만 합니다).

나. 피고 서울특별시(이하 ‘피고’ 라고만 합니다)은 지난 2019. 8. 8.자로 도시관리계획(세종로 지구단위계획 구역 및 계획) 결정(변경) 처분(서울특별시

고시 제2019-260호, 갑 제1호증)(이하 ‘이 사건 처분’ 이라고만 합니다)을 한 자입니다.

2. ‘광화문광장 재구조화 사업’ 추진 경위

피고는 지난 2016. 9.경 전문가 모임인 광화문포럼 구성을 시작으로 ‘광화문광장 재구조화 사업’ 을 추진하려는 시도를 해 왔습니다. 그 과정에서 2017.초 시민참여단을 모집했고 같은 해 5. 31.에는 시민대토론회를 개최하여 광장조성 원칙을 수립했습니다. 또한 2017. 8. 24. 기본계획 수립을 시작하여, 2018. 4. 10. ‘새로운 광화문 광장 조성 기본계획’ 이라는 이름으로 故 박원순 당시 서울시장 후보가 지방선거 공약을 발표했으며, 같은 해 7.부터는 시민참여단을 추가 모집해 운영하였습니다. 또한 2018. 10. 29. ‘새로운 광화문광장 조성’ 설계공모를 거쳤고, 2019. 1. 광화문 시민위원회 정기총회, 2019. 2. 광화문광장 조성 실시설계 발주, 2019. 5. - 6. 도시계획 변경(도로 변경) 주민 열람 및 도시건축 심의위원회 심의 등을 거쳐 2019. 8. 지구단위계획 변경 고시(이하 ‘이 사건 처분’ 이라고만 합니다)를 하였습니다. 그런데 2019. 7. 22.경부터 시민단체를 비롯한 여러 시민들로부터 광화문광장 조성사업 졸속추진 중단 요구가 지속적으로 있었고, 이에 피고 서울시장은 2019. 9. 19. 긴급기자회견을 열어 광화문광장 추진 중단을 선언하며 시민소통결과를 따르겠다고 밝혔습니다. 이후 서울시와 시민단체는 여러 차례에 걸쳐 간담회, 공개토론회, 시민토론회 등 공론화를 위한 협조를 하는 듯 보였으나, 지난 2020. 9. 28. 피고가 기습적으로 약 800억 원의 예산을 들인 광화문광장 재구조화 계획 및 공사계획을 발표하는 바람에 논란이 재점화 되었으며, 이후 현재까지 실제 공사가 진행 중인 상황입니다.

광화문광장 재구조화 추진 경과

일자	추진 내용	전개 과정
2016.09 ~2017.06	서울시, 광화문포럼 구성 및 운영	거버넌스
2017.04.	박원순시장, 문재인후보와 광화문 재구조화 논의	
2017.04.	문재인후보, 청와대 이전 대선 공약 발표	대선 공약화
2017.05.	서울시, 광화문광장 시민대토론회를 통한 포럼결과 발표 '지상부분 전면광장, 지하부분 전면도로, 월대복원'	광장 조성 원칙 수립
2017.07.	서울시, 새로운 광화문광장 조성을 위한 주민설명회	
2017.08.	서울시, 광화문광장 종합기본계획 용역 착수	
2018.04.	서울시, 기본계획(안) 기자설명회_박원순후보 새로운 광 화문광장 조성 지방선거 공약	
2018.07.	서울시, 종합기본계획 용역 준공	기본계획 수립
2018.07.	서울시, 광화문시민위원회 발족	거버넌스
2018.07.	서울시, 광화문광장 조성 시민토론회	
2018.10.	서울시, 광화문광장 조성 설계공고	
2019.01.	청와대, 대통령 집무실 광화문 이전 보류	
2019.01.	서울시, 국제현상공모 당선작 발표	당선작 발표
2019.01.	행안부, 서울시 기본계획 원안 수용 곤란. 미합의 발표	
2019.01.	서울시, 광화문시민위원회 정기총회	
2019.01.	서울시, 수도권광역급행철도 A노선 광화문 복합역사 신 설 타당성조사 및 기본계획 용역 공고	GTX-A 타당성/ 기본계획 공고
2019.02	서울시, 광화문광장 조성 실시설계 발주	설계 발주
2019.03.	서울시, 광화문시민위원회 시민참여단 워크숍	
2019.05.	서울시, 도시계획 변경(도로 변경) 주민 열람공고	
2019.06.	서울시, 도시계획 변경 도시건축심의위원회 통과	
2019.07.	시경찰청 교통안전시설 심의 1차 회의 개최	
2019.07.	광화문광장 주변 교통개선 기본 및 실시설계용역 공고	교통개선 설계용 역 발주

2019.07.	행안부, 일정 재조정 요청 공문 서울시에 발송	
2019.08.	서울시, 지구단위계획 변경 고시	도시계획 변경
2019.07.22	시민단체, 광화문광장 조성사업 중단 요구	기자회견
2019.08.21	시민단체, 1차 토론회 ‘광화문광장재구조화 이대로 좋은가-추진과정 및 역사부문’	시민단체 대응
2019.08.22	시민단체, 2차 토론회 ‘광화문광장재구조화 이대로 좋은가-도시 및 교통계획’	시민단체 대응
2019.08.27	박원순시장, 광화문광장 재구조화 지속 추진 발표	서울시의회 제 289회
2019.08.29	시민단체, 광화문광장 졸속추진 중단 요구	기자회견
2019.09.03	서울시, 광화문대역사를 준비하는 의제워킹그룹 모집	
2019.09.19	박원순시장, 광화문광장 추진 중단 및 시민소통결과를 따르겠다	긴급기자회견
2019.10.01	서울시, 시민단체 간담회 - 향후 논의 및 숙의방안 협의	간담회
2019.10.02	서울시, 시민단체 간담회 - 쟁점정리	간담회
2019.10.07	시민단체, 박원순시장 추진 중단 환영 및 공론화 요구	입장문발표
2019.10.18	서울시, 1차공개토론회-광화문광장재구조화, 왜 필요한가	
2019.11.07	서울시, 2차공개토론회-보행을 기본으로 하는 도심부 교통정책	
2019.11.15	국토학회, 광화문광장의 위상 및 주변지역의 발전 방향	1차 전문가토론회
2019.11.21	역사학회, 광화문광장의 역사적 위상과 월대	2차 전문가토론회
2019.11.27	서울시, 3차공개토론회-광장민주주의와 성숙한 집회시위 문화	
2019.12.04	서울시, 4차공개토론회-새로운광장 조성 원칙과 방향	
2019.12.07	1차 시민토론회	
2019.12.15	2차 시민토론회	
2020.01.28	시민단체, 쟁점에 대한 입장발표 및 지속논의 요구 (GTX-A광화문역신설폐기, 혼잡통행료도입, 편측광장반대 등)	기자회견
2020.02.13	서울시, 시민소통결과 발표 - 시민 뜻 담아 사업추진	보도자료

2020.02.13	시민단체, 서울시 발표에 대한 논평 발표 (공론화가 편측광장 및 서울시 초기 계획안의 명문이 되어서는 안되며 지속적 공론화 필요)	보도자료
2020.02	서울시, 광화문광장 조성사업 타당성 검증 용역	용역발주
2020.03.23	서울시+시민단체, 향후 토론회에 대한 의견 교류	간담회
2020.04.02	서울시 교통실, 교통수요방안에 대한 사전 차담회	차담회
2020.04.13	서울시+시민단체, 광화문일대 종합발전계획 및 도심부 교통수요관리정책	토론회
2020.04.27	서울시+시민단체, 광화문광장 물리적 구조 재편 방안	토론회
2020.05.23	박원순시장, 광화문광장 사업 중단의견 피력	시민단체와 비 공식간담회
2020.06.01	서울시, 광화문시민위원회 전문위원 전체회의 (식재계획보고, 광장계획은 미확정)	
2020.06.18	서울시, 도시공원위원회 심의	공원조성심의
2020.07.01	시민단체, 사업추진 우려 및 쟁점에 대한 공론화 요구 (교통수요, 물리적구조, 광장이용방안)	입장문전달
2020.09.28	서울시, 광화문광장 재구조화 계획 및 공사계획 발표 (2020년 10월말 착공 - 2021년 2월 준공예정)	보도자료
2020.10.05	시민단체, 광화문광장 재구조화 사업추진 중단요구 성명 서발표	기자회견
2020.10.05	서울시, 광화문광장 재구조화 관련 시민사회단체 성명서 (20.10.05)에 대한 서울시 입장	보도자료
2020.10.13	새로운 광화문광장 조성사업(도로공사) 입찰공고	
2020.10.22.	시민단체, 광화문광장사업 중단 전문가 선언 및 서울시 공개질의	전문가서명, 공개질의
2020.10.28	시민단체 ‘동절기 도로공사 강행 이유에 대한 질의’	민원접수
2020.11.04	새로운광화문광장조성사업 (도로공사) 계약 (계약자:주식 회사 동양/ 계약금액 4,205백만원) 계약기간 2020년11월 04-2021년03월31일	
2020.11.06.	성명, 서울시는 광화문광장 재조성 졸속 추진 즉각 중단 하라!	성명
2020.11.08	시민단체 ‘동절기 도로공사 강행 이유에 대한 2차 질 의’	민원접수
2020.11.16	서울시, 새로운광화문광장조성사업 도로공사 착수	도로공사착수

2020.11.16.	서울시, 4년간 시민과 함께 구상 ' 광화문광장 ' 첫발 내딛어	기자회견
2020.11.16.	시민단체, '광장을 만들고 싶은 것인가, 공사를 하고 싶은 것인가-일방적인 공사착공을 즉각 중단하라'	기자회견
2020.11.16.	시민단체 공개질의서, '800억원이 소요되는 광화문광장 재구조화, 당장 중단하고 다음 시장에게 넘겨라'	기자회견+공개 질의
2020.11.17.-11.27	시민단체 '광화문광장 재구조화 반대 1인시위'	1인시위
2020.11.19	시민단체 '2020년 9월27일 서울시 주장에 대한 시민단체 의견'	성명서
2020.11.23	시민단체 '동절기 도로공사 강행 이유에 대한 3차 질의'	민원접수
2020.11.24	시민단체 '시장없는 서울시 대신 서울시의회가 제 역할을 해야 할 때다'	성명서
2020.11.30	시민단체 '광화문광장 재구조화 중단촉구'	1인시위

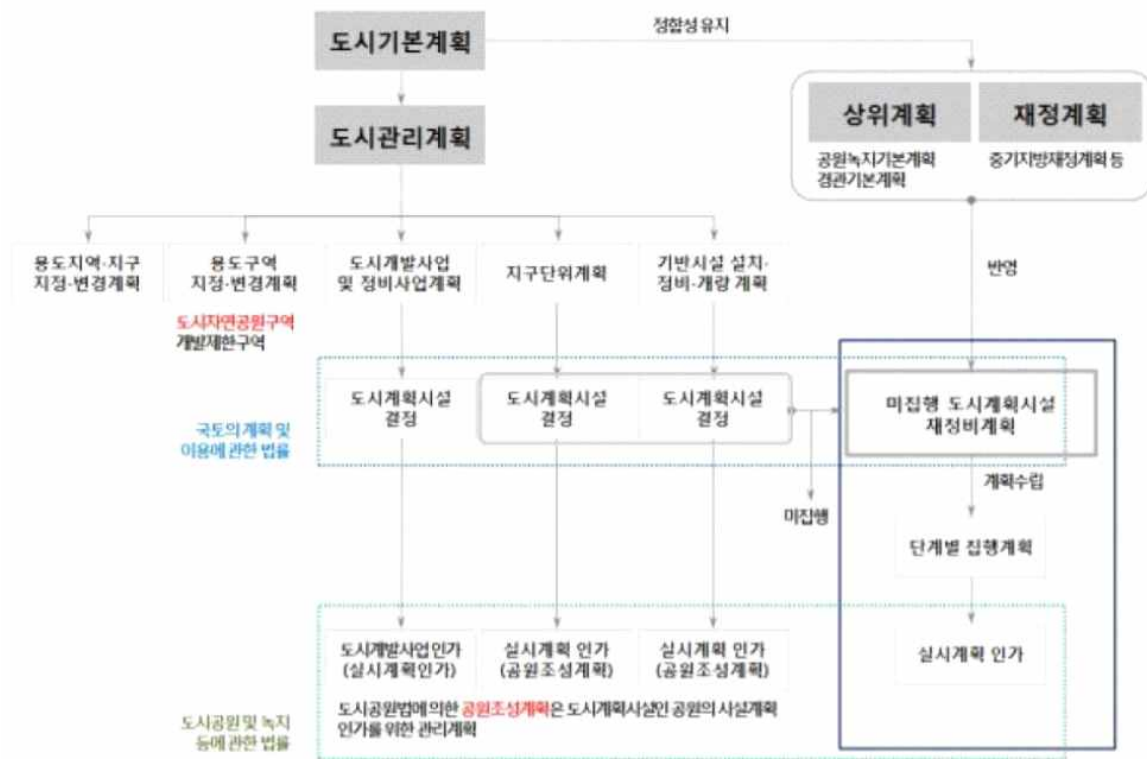
3. 이 사건 처분의 위법성

가. 도시기본계획에 없는 '광화문광장 재구조화 사업'

피고는 지난 2014. 4.경 「2030 서울도시기본계획」을 통해 2010년부터 2030년까지 향후 20년간 서울의 주택, 공원, 교통, 산업, 환경, 문화, 복지 등 다양한 부문별계획을 통합하고 조정하는 서울시의 최상위 도시기본계획을 발표한 바 있습니다. 이를 통해 피고는, '시장이 바뀌거나 정치적 여건이 변한다고 해서 쉽게 바뀔 계획이 아니라는 점', '과거보다 예측가능하고 투명한 계획문화가 형성될 것'을 약속한 바 있습니다. 또한 위 계획 제4장 '공간구조 및 토지이용계획'에서는 공간구조 구상 및 토지이용계획을 구체적인 구역별로 제시하였습니다(갑 제2호증 「2030 서울도시기본계획」).

한편 ‘광화문광장’은 서울 곳곳에 위치한 여타 광장, 공원 등의 시설과는 달리 우리나라의 중심지로서의 상징을 부여 받고 있습니다. 대표적으로 2002년 월드컵 거리응원, 2014년 세월호 침몰 사고로 인한 집회 및 2016년 박근혜 전 대통령 퇴진 집회 등이 이루어진바 있으며, 민주주의의 상징이나 다름 없습니다. 이러한 ‘광화문광장’의 상징성 및 중요성에 비추어볼 때, 약 800억 원 가까운 예산을 투입하여 이 광장의 구조를 전면 개편하기 위해서는 장기적인 계획으로 구상, 추진되어야 하며, 최소한 도시기본계획에 기본방향과 전략에 대한 내용이 포함되어, 아래와 같은 위계 하에 실시되어야 합니다.

<그림> 도시·군계획시설 정비 위계



그런데 위 「2030 서울도시기본계획」을 아무리 면밀히 살펴봐도, 피고의 ‘광화문광장 재구조화 사업’에 대한 내용은 어디에도 제시되어 있지 않습니다. 특히 광화문광장이 위치한 세종로 일대는 교통의 중심지이기도 한바, 이 사건 처분으로 인하여 주요간선도로 구간의 구역 변경이 이루어지기도 합니다. 그러므로 위 「2030 서울도시기본계획」상 교통계획과 관련하여 간선도로의 축소에 대한 방향과 이에 대한 대안이 이미 반영, 제시되어 있어야 할 사항임에도 불구하고, 그러한 내용이 전혀 없습니다. 이는 피고가 위 기본계획에서 밝힌 ‘상위계획 및 관련계획과의 정합성을 고려하여 우선순위를 설정한다’라는 방침에도 반하는 것입니다. 또한 위 기본계획의 실현과 관련하여, 피고는 재원 투입의 원칙과 방향이 (1) 단기적으로는 경쟁력 강화와 안전한 도시구축, 첨단산업의 육성, 일자리 창출, 국제경쟁력 강화이고 (2) 중·장기적 목표는 역사문화가치의 제고 등이 있다고 밝히며, 이를 기준으로 재원 투입의 우선순위를 정하겠다고 하였으나, 현재의 ‘광화문광장 재구조화 사업’ 강행은 이 중 어디에도 부합하지 않습니다.

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에서 정한 도시계획시설로서의 기반시설을 설치하기 위하여는, 일정한 경우를 제외하고, 그 시설의 종류, 명칭, 위치, 규모 등을 미리 도시관리계획으로 결정하여야 합니다(같은 법 제43조 제1항). 이러한 도시관리계획은 도시기본계획에 부합되어야 하는바(같은 법 제25조 제1항), 도시기본계획에서의 하자는 도시관리계획에서의 하자가 되고 이 사건 실시계획처분에서의 하자로 이어지며, 도시기본계획에 부합되지 않는 도시관리계획과 도시계획시설 설치를 위한 실시계획은 그 근거가 없는 것으로 무효가 됩니다. 즉 이 사건 처분에 의하여 하게 될 사업과 부합되는 도시기본계획이 존재하지 않는 이상 이 사건 처분은 당연히 무효가 된다고 할 것입니다.

이로써 피고의 이 사건 ‘광화문광장 재구조화 사업’ 공사 강행은 도시기본 계획의 위계 체제 및 관련법에 반하여 도시기본계획상 예정되지 아니하였던 것으로서 이에 전혀 부합하지 않는 사업인바, 이는 결국 법치국가원리의 기본인 공권력 행사에 대한 국민의 예측가능성과 신뢰보호 원칙을 훼손하는 행위라고 할 것이며, 그 하자가 중대·명백하여 무효입니다.

나. 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 위반

대규모 개발 사업의 경우, 도시계획 시설 결정, 실시계획 인가, 건축 허가 등 정해진 절차에 따라 단계적으로 반영, 추진돼야 하고, 이 과정은 최소 1년 이상 소요됩니다.

<표> 사업시행 승인 절차도

사업의 시행승인 신청		최소 1개월
관련부서 협의		
도시관리계획 결정 신청		최소 2~6개월
관련기관 협의		
도시관리계획 결정		
환경·교통·재해 등에 관한 영향평가		최소 12~18개월
실시계획 인가에 따른 관련법 협의		
실시계획 인가 및 사업시행자 지정		
사업의 시행승인·고시		

그런데 원고가 2020. 11.경 피고에게, ‘광화문광장 재구조화 사업’에 관한 실시계획에 대해서 문의했던바, 피고는 도로공사 기본 및 실시설계도서에 대해서만 방문열람으로 공개하였고, 전체 실시계획에 대해서는 공개하지 않았습니다. 또한 피고로부터 “(이 사건 처분이 있었던) 2019. 8. 8. 이후로 고시한 게 없다, 실시계획 대상이 아니어서 실시계획이 없다”라고 답변 받았습니다(갑 제3호증 정보공개청구 요청에 따른 처리).

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제88조 제1항에서는, “도시·군계획시설사업의 시행자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 도시·군계획시설사업에 관한 실시계획(이하 “실시계획”이라 한다)을 작성하여야 한다”라고 규정하고 있으며, 동법 제91조에서는 “국토교통부장관, 시·도지사 또는 대도시 시장은 제88조에 따라 실시계획을 작성(변경작성을 포함한다), 인가(변경인가를 포함한다), 폐지하거나 실시계획이 효력을 잃은 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 내용을 고시하여야 한다”라고 규정하고 있습니다. 그렇다면 피고가 이 사건 처분을 바탕으로 사업을 진행하기 위해서는 실시계획인가 및 고시가 필요함에도 불구하고, 피고가 이 사건 처분 이후 전체 사업에 관한 실시계획인가를 고시한 사실이 확인되지 않고 있습니다. 총 800억 원 규모의 광화문광장 전체 공사를 진행하면서 해당 사업에 대한 실시계획 고시도 없이 공사를 진행하고 거액의 예산을 집행하는 것은 중대하고 명백한 위법입니다.

다. 헌법상 기본권 침해

(1) 표현의 자유 침해

대한민국 헌법 제21조에서는 “① 모든 국민은 언론·출판의 자유와 집회·결사의 자유를 가진다. ② 언론·출판에 대한 허가나 검열과 집회·결사에 대한 허가는 인정되지 아니한다” 고 규정하고, 제37조에서는, “① 국민의 자유와 권리는 헌법에 열거되지 아니한 이유로 경시되지 아니한다. ② 국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다” 라고 규정하여, 표현의 자유를 보장하고 있습니다.

그런데 앞서 서술한 바와 같이 광화문 광장은 서울시의 공간일 뿐만 아니라, 국가적 상징이 되는 공간이며, 국민의 의견이 모아지고 표출되는 광장으로서 대표적으로 2002년 월드컵 거리응원, 2014년 세월호 침몰 사고로 인한 집회 및 2016년 박근혜 전 대통령 퇴진 집회 등이 이루어진 곳입니다. 즉, 서울시민은 물론 대한민국 국민은 광화문광장을 통해 민의를 적극적으로 표출하고 있는바, 광화문광장이야말로 표현의 자유가 보장되는 공간이라고 할 것입니다. 그런데 이 공간에 대하여 800억 원을 들여 사업을 진행함에 있어서 여론을 제대로 수집하지 아니하고 기습적으로 공사를 강행하는 것은 사실상 민의 표출의 상징이 되는 공간인 광화문광장을 집권기간 내지는 재임기간 동안 사용할 수 없게 함으로써 서울시민, 나아가 국민의 표현의 자유를 침해하는 행위입니다.

(2) 환경권 침해

대한민국 헌법 제35조에서는, “모든 국민은 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 가지며, 국가와 국민은 환경보전을 위하여 노력하여야 한다.” 라고 규정하

고 있는바, 헌법재판소는 “환경권은 그 자체 종합적 기본권으로서의 성격을 지니고, 일정한 요건이 충족될 때 환경권 보호를 위한 입법이 없거나 현저히 불충분하여 국민의 환경권을 과도하게 침해하고 있다면 헌법재판소에 그 구제를 구할 수 있다” (헌법재판소 2008. 7. 31 자 2006헌마711 결정)라고 판시하여, 사회적 기본권의 하나로서 환경권을 보장하고 있습니다. 구체적으로는 ① 환경오염이나 공해를 유발하는 결과를 초래하지 아니하도록 충분한 예방조치를 강구하여 주도록 요구하는 공해예방청구권, ② 수인한도를 초과하는 환경오염이나 공해를 배제하도록 요구하는 공해배제청구권, ③ 건강하고 쾌적한 생활환경을 조성하고 보전해줄 것을 요구하는 생활환경조성청구권 등이 이에 해당합니다.

원고 2, 3은 이 사건 처분을 근거로 공사가 강행되고 있는 광화문광장 인근 주민으로서 헌법에 근거하여 환경오염이나 공해를 유발하는 결과를 초래하지 아니하도록 충분한 예방조치를 강구하여 주도록 요구할 권리, 건강하고 쾌적한 생활환경을 조성하고 보전해줄 것을 요구할 권리 등을 향유하는 자들입니다. 그런데 현재 광화문광장에 대한 공사가 강행됨으로써 원고들과 같은 인근 주민들은 물론 다수의 서울시민들이 교통체증, 공사로 인한 소음, 이로 인한 환경오염 및 공해의 유발로 인해 엄청나게 피해를 입을 것이 충분히 예상되고, 이미 공사가 시작되어 위와 같은 피해가 발생하고 있는 상황입니다. 또한 위와 같은 피해를 방지하기 위해서는 광화문광장 공사를 진행함에 있어서 환경영향평가, 교통영향평가, 재해영향평가 등 법이 규정하는 각종 절차를 실질적으로 준수하였어야 하고, 여기에는 최소한 1년 이상의 시간이 소요되는 것이 상식적이나, 故 박원순 서울시장의 광화문 재구조화 사업 공사 전면 중지를 표명한 이후 궤위된 상황에서 2020. 9.경 기습적으로 이를 강행하겠다고 발표한 다음 곧바로 공사가 시작된 상황인바, 위와 같은 원칙과 절차들을 제대로 거쳤는지도 몹시 의문입니다.

그렇다면 피고가 이 사건 처분을 하고 이를 바탕으로 광화문광장 재구조화 사업 및 공사를 강행하는 행위는 헌법상 보장되는 원고들의 환경권을 침해하는 행위입니다.

라. 선출직 공무원의 유고 상황에서 권한대행의 업무 범위를 초과한 행위

위와 같은 점에 더하여, 현재 서울시는 이른바 ‘민주주의의 꽃’인 선거를 통해 선출되는 서울시장의 유고(有故) 상황이라는 사상 최악의 비상 상황을 맞았고, 내년 4월 보궐선거를 앞두고 있습니다. 이러한 상황에서 임명직 공무원인 행정1부 시장이 지방자치법 제111조 제1항 1호에 따라 시장 권한을 대행하고 있습니다.

지방자치법상 지방자치단체의 장의 권한대행의 직무 범위에 관한 명시적인 규정은 없지만, 지방자치단체장은 주민의 투표를 거친 선출직 공무원인 반면, 권한대행이 되는 부시장은 주민의 투표를 거치지 않은 임명직 공무원이라는 점에서, 대통령 궐위 시 국무총리 등이 대통령 권한대행으로서 대통령의 권한을 행사하는 경우와 유사합니다. 과거 노무현 전 대통령에 대한 탄핵소추 및 박근혜 전 대통령에 대한 탄핵결정으로 인해 대통령이 궐위되었을 당시 권한대행의 업무 수행 범위는 제한적이었는데, 민주적 정당성이 강하게 요구되는 대통령의 전면적 권한범위를 국무총리인 권한대행자가 행사한다는 것은 대통령직이라는 국민의 대표성을 위태롭게 할 수 있기 때문에 현상유지적 권한만 행사할 수 있다는 것이 중론이었습니다. 그렇다면 종전 대통령 궐위 시 권한대행의 권한행사범위에 관한 논리를 유추적용할 경우, 시장 궐위 시 권한대행의 권한행사범위 역시 현상유지적 권한만 행사할 수 있다고 볼 것입니다.

또한 민법 제60조의2(직무대행자의 권한)에서도 “직무대행자는 가처분명령에 다른 정함이 있는 경우 외에는 법인의 통상사무에 속하지 아니한 행위를 하지 못한다. 다만, 법원의 허가를 얻은 경우에는 그러하지 아니하다” 라고 하여, 직무대행자의 권한 범위는 통상사무에 국한된다고 보고 있으며, 대법원 2018. 12. 28 선고 2016다260400, 260417 판결에서도, 가처분재판에 의하여 법인 혹은 비법인사단 등의 대표자 직무를 대행하는 자를 선임한 경우, 직무대행자의 권한은 통상사무로 제한되며, “통상사무는 법인 등을 종전과 같이 그대로 유지하면서 관리하는 한도 내의 것으로 제한되고, 법인 등의 근간인 정관을 변경하거나 임원의 구성을 변경하기 위한 총회를 소집하는 행위는 통상사무라고 할 수 없다” 라고 하여, 직무대행자의 경우에는 현상을 유지, 관리하는 행위만 할 수 있다는 취지로 판시한 바 있습니다.

그런데 이 사건의 경우, 이 사건 처분이 있는 후인 2019. 9. 19. 피고는 긴급기자회견을 열어 광화문광장 추진 중단을 선언하며 시민소통결과를 따르겠다고 밝혔던바(갑 제4호증 신문기사), 이를 뒤집고 광화문광장 재구조화 사업을 재추진하는 것은 현재 서울시장 유고 상황에서 권한대행이 예산을 함부로 집행해서 현상변경을 이루려는 것으로서, 권한대행자의 업무수행 범위를 벗어난 것입니다.

마. 국가재정법 위반

「국가재정법」 제38조 제1항에 따르면, “기획재정부장관은 총사업비가 500억 원 이상이고 국가의 재정지원 규모가 300억원 이상인 신규 사업으로서 건설공사가 포함된 대규모사업에 대한 예산을 편성하기 위하여 미리 예비타당성조사를 실

시하고, 그 결과를 요약하여 국회 소관 상임위원회와 예산결산특별위원회에 제출하여야 한다” 고 규정되어 있습니다.

그런데 이 사건에서 문제되는 ‘광화문광장 재구조화 사업’의 경우, 이미 기존에도 총 투입 예산이 800억 원에 달할 것으로 예측되어 왔고, 2021년도 예산안에 반영된 바로는 월대 복원사업 506억, 광장조성사업 534억 원으로 각 500억 원 이상임에도 불구하고 이에 대한 예비타당성조사를 거쳤는지 여부가 불분명합니다(갑 제5호증의 1 내지 2 역사광장 및 시민광장 사업개요). 만약 이 사건이 국가의 재정지원을 받아 진행되는 것으로서 건설공사가 포함되어 있음에도 불구하고 위법상 규정되어 있는 예비타당성조사를 거치지 아니한 것이라면 이는 명백한 위법인바, 위 ‘광화문광장 재구조화 사업’의 예산 출처 및 예비타당성조사를 거쳤는지 여부, 만일 거치지 아니하였다면 그 이유에 대한 검토가 반드시 필요합니다.

참고로 이에 대하여 피고는, ‘광화문광장 재구조화 사업’ 중 시민광장 사업은 전액 시비사업으로 예비타당성조사 대상이 아니며, 역사광장 사업은 문화재 복원 사업으로 2018년경 문화재청으로부터 예비타당성검사 면제를 받았다고 해명하고 있습니다(갑 제6호증 서울시 해명자료). 그러나 위 사업의 본질은 결국 광화문광장을 중심으로 세종대로 중 한쪽 면을 막아 이른바 편측광장을 만드는 형태로 위 지역의 도로를 정비하겠다는 것입니다. 그럼에도 불구하고 피고가 이 중 시민광장과 역사광장을 따로 떼어서 이것이 마치 별개의 사업인 것처럼 보이도록 하거나 이를 문화재 복원 사업이라고 주장하는 것은 모두 국가재정법상 예비타당성조사를 면하기 위한 편법적인 사업비 책정입니다.

바. 소결

피고는 지난 2015년경 “겨울철 기온이 낮아 파낸 땅이 얼어버려 부실한 시공이 발생되기 쉽고, 보행자의 안전을 위협한다”는 이유로 12월부터 익년 2월까지 도로굴착공사와 보도블록 공사를 금지한 이래로, 천재지변, 돌발사고로 긴급한 굴착공사가 필요하거나 겨울철 상수도 동파사고로 인한 공사 등 소규모 굴착공사와 같이 일부 예외적인 경우를 제외한 겨울철 공사를 제한해 온 바 있습니다(갑 제7호증 신문기사). 그런데 이 사건에서 문제 되는 광화문광장은 2008년경 이미 약 700억 원의 예산을 들여 공사를 한 뒤 2009년 서울시민들에게 개방된지 아직 10년 정도 밖에 지나지 않았으며, 시민들로부터 민주적 정당성을 부여 받은 선출직 공무원이 권위된 상황에서 긴급하게 공사를 강행해야 할 필요성도 없습니다. 그럼에도 불구하고 피고가 이 사건 처분을 근거로 광화문광장에 대한 공사를 강행하는 것은 도로 정비사업에 예산을 낭비함으로써 부당하게 예산을 집행하는 것일 뿐만 아니라, 헌법과 법률에 반하여 서울시민, 나아가 국민의 표현의 자유를 비롯한 헌법상 기본권을 침해하고, 공권력 행사에 대한 국민의 예측가능성과 신뢰보호 원칙을 훼손하는 행위입니다. 이에 원고는 해당 공사의 근거가 되는 이 사건 처분에 대해서 다투고자 합니다.

4. 결론

이상 살펴본 바와 같이 피고의 이 사건 처분은 헌법상 원칙에 반하고 서울시민, 나아가 국민의 기본권을 침해하며, 법률상 규정한 각종 절차를 제대로 준수하지 아니하고 재정을 낭비하는 행위라는 점에서 하자가 있고, 그 하자가 중대

하고 명백하여 무효임을 면할 수 없습니다. 따라서 이상의 사정을 참작하시어 원고의 본 건 청구를 인용하여 주시기 바랍니다.

입 증 방 법

순 번	표 제
갑 제1호증	2019. 8. 8.자 고시문(서울특별시고시 제2019-260호)
갑 제2호증	「2030 서울도시기본계획」
갑 제3호증	정보공개청구 요청에 따른 처리
갑 제4호증	신문기사
갑 제5호증의 1 내지 2	역사광장 및 시민광장 사업개요
갑 제6호증	서울시 해명자료
갑 제7호증	신문기사

첨 부 서 류

- | | |
|------------------------|------|
| 1. 소장부분 | 1통 |
| 1. 위 입증방법 | 각 1통 |
| 1. 위임장 | 1통 |
| 1. 한양대 리걸클리닉 공익소송확인증명서 | 1통 |

2020. 11. .

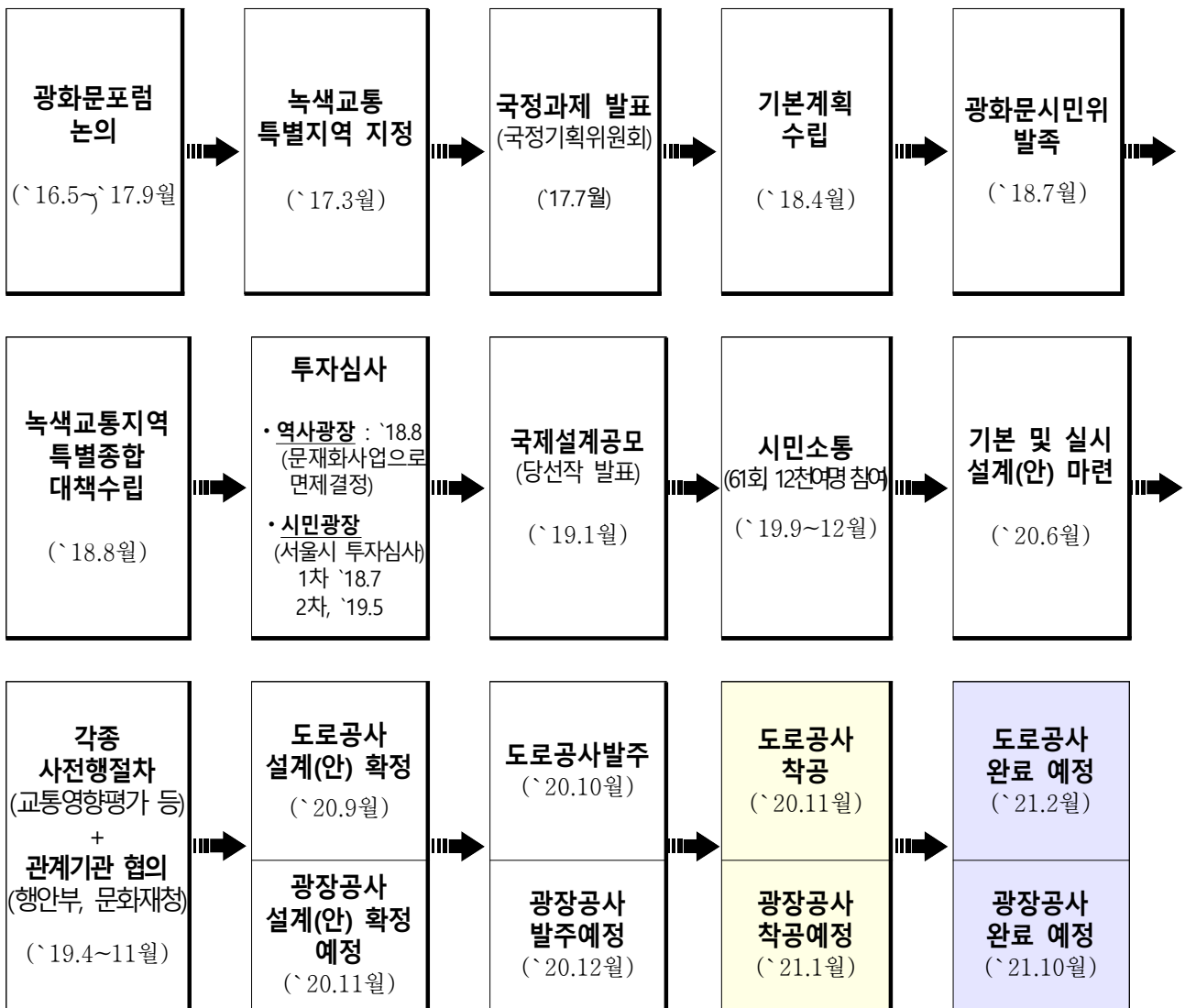
원고들의 소송대리인

변호사 백 혜 원

서울행정법원 귀중

「새로운 광화문광장 조성」 관련 정보공개청구 요청에 따른 처리

1 광화문광장 재구조화 사업의 시행절차 (공개)



2 근거 법률 (공개)

○ 문재인 정부 국정운영 5개년계획 100대 국정과제 (`17.7.19 선정)

- 문화재청과 서울시 협력사업으로 추진

목표	국정과제(주관부처)
국민이 주인인 정부	5. 365일 국민과 소통하는 광화문 대통령 (행자부) 행안부, 대통령 집무실 이전, 광장 재구조화 등 추진체계 및 계획 마련
내 삶을 책임지는 국가	67. 지역과 일상에서 문화를 누리는 생활문화 시대(문체부) 문체부, 광화문광장 재구조화 관계기관 협의, 기본계획 수립 및 시행 추진 문화재청, 월대 복원 및 해태상 이전, 서십자각 복원 및 동서십자각 공장 복원

○ 역사도심 기본계획 - 서울을 대표하는 중심공간으로 조성

- 시장방침 제298호(`15.10.24)

○ 녹색교통진흥특별지역 지정 및 특별종합대책 수립 - 도로공간 재편

- 녹색교통진흥특별대책지역 지정(국토부 고시 제2017-144호, `17.3.15)

- 녹색교통진흥지역 특별종합대책(국토부 고시 제2018-483호, `18.8.6)

○ 사업추진을 위해 각종 법률규정 등에 따라 사전 행정절차(교통영향평가, 소규모 환경영향평가, 문화재 현상변경허가 등)를 완료(진행)중에 있음

3 사업 공고, 고시서류 (부존재)

○ 금번 사업계획 변경 시행으로 인한 추가 고시사항(법적 의무사항) 없음

- 계획 현황(도로 및 광장)내에서 시행하는 사업으로 별도절차 불필요

4 기본 및 실시설계 도면 (부분공개)

○ 도로공사 기본 및 실시설계도서 : 광화문광장추진단 비치 방문열람 가능

○ 광장공사 기본 및 실시설계도서 : 협의 등 진행중인 사항으로 공개불가

(공사발주시 공개예정 - `20.11월중 발주 예정)

⇒ 공공기관의 정보공개에 관한 법률 제9조(비공개 대상정보) 제1항 제5호
규정에 따라 내부 검토과정에 있는 사항으로서 비공개 대상

5 사업예산서 (공개)

〈백만원〉

구분	당초	변경	증·감	'21년 예산(안)
총 계	98,090	79,100	감18,990	38,892
역사광장	49,321	25,700	감23,621	5,100(국비:시비=5:5)
시민광장	48,769	53,400	증4,631	33,792

* 총사업비 791억원중 국비 128.5억원, 시비 662.5억원

6 시공업체 선정 및 공사진행계획 (공개)

○ 도로공사 업체 선정 현황

사업명	계약업체	사업기간	계약금액	비고
새로운 광화문광장 조성사업(도로공사)	주식회사 동양	착공일~ '21.3.31.	4,205,359,900원 (11.4 계약)	
새로운 광화문광장 조성사업 감독권한대행 등 건설사업관리용역(장기1차)	(주)제일엔지니어링종합 건축사사무소+(주)다산 컨설턴트+ (주)다음기술 단+(주)케이알티씨	착공일~ '21.12.31.	2,388,700,000원 (10.27 계약)	
새로운 광화문광장 조성사업 건설기물 처리용역	더블유아이케이중부 주 식회사	착공일~ '21.12.31.	1,496,480,700원 (10.21 계약)	

○ 광장공사 업체 선정 현황 : 진행중 (‘20.12월중 발주예정)

○ 공사진행계획(안)

- '20.10~12월 매장문화재 정밀발굴조사(서측 보도)

- '20.11월 도로공사 착공

※ 세종대로 사람숲길(세종대로사거리~서울역, '20.8~12월) 조성사업과 연계 추진

- '21년 상반기 매장문화재 정밀발굴조사(차도), 시민광장 착공

※ 단, 시민광장 착공시기는 문화재 정밀발굴조사 결과에 따라 일부 변동 가능

- '21년 하반기 월대 정밀발굴조사, 시민광장 조성 완료 ('21.10월 목표)

〈경복궁 광화문 월대 등 문화재 복원 및 주변정비 사업〉

사직로 기능 유지 등 교통흐름에 지장이 없는 범위 내에서,

'21년 상반기 사전행정절차, '21년 하반기 정밀발굴조사, '23년까지 정비 예정