

감 사 보 고 서

- 해운대구 도시건축공동위원회 위원 제척 관련 -

2025. 9.

감 사 원

목 차

I. 감사실시 개요	1
II. 감사대상 현황	2
III. 감사결과	3
1. 총괄	3
2. 해운대구의 도시건축공동위원회 위원 제척 부적정(주의)	3
3. 부산광역시 도시계획위원회 위원의 제척 규정 불합리(통보)	7

I. 감사실시 개요

1. 감사 배경과 목적

청구인(부산광역시 해운대구의회 의장 A)은 부산광역시 해운대구가 2024. 12. 20. 개최한 제3회 도시건축공동위원회에서 구의원 2명을 이해관계인으로 보아 심의에서 제척한 것은 관계 법령(「지방의회의원 행동강령」 등)을 위반한 것으로, 해당 안건에 반대하는 구의원이 배제됨으로써 위원회의 공정한 운영이 저해되고, 지방의원의 의정활동이 부당하게 제한되었다며 2025. 2. 20. 공익감사를 청구하였다.

이와 같은 청구사항을 검토한 결과, 도시건축공동위원회에서 구의원 2명을 제척하게 된 경위와 그 책임에 대한 규명이 필요하여 감사를 실시하였다.

2. 감사 중점과 대상

이번 감사는 부산광역시 해운대구 도시건축공동위원회 위원 제척의 적정성을 점검하는 데 중점을 두었다. 이를 위해 부산광역시, 부산광역시 해운대구를 대상으로 감사를 실시하였다.

3. 감사실시 과정과 감사결과 처리

감사원은 2025. 6. 9.부터 같은 해 6. 13.까지 5일간 감사인원 3명을 투입하여 실지감사를 하였고, 감사결과 확인된 위법·부당사항과 관련하여 부산광역시 해운대구와 부산광역시의 의견 등을 수렴한 후 지적사항에 대한 내부 검토를 거쳐 2025. 9. 15. 감사결과를 최종 확정하였다.

II. 감사대상 현황¹⁾

1. 해운대구 도시건축공동위원회 구성

도시건축공동위원회 위원은 위원장을 포함하여 총 25명이며, 이 중 도시계획위원회 위원은 16명, 건축위원회 위원은 9명이고, 이들은 구의원 2명, 공무원 2명, 각 분야 전문가 21명으로 구성된다.

[표 1] 해운대구 도시건축공동위원회 구성

도시계획위원회(16명)	건축위원회(9명)
▪ 구의원 1명, 공무원 2명, 도시계획 4명, 토목 3명, 토질 1명, 방재 2명, 건축 1명, 교통 1명, 환경 1명	▪ 구의원 1명, 건축계획 4명, 색채 2명, 교통 2명

자료: 대상기관 제출자료 재구성

2. 2024년 제3회 도시건축공동위원회(2024. 12. 20.) 심의 안건

부산광역시 해운대구는 2023. 8. 31. 주식회사 ㉠로부터 해운대구 ㉡에 용도와 용적률(높이) 변경에 관한 도시관리계획(「해운대 택지개발지구 지구단위계획」) 결정(변경)(안)을 제안받아 2024. 12. 20. 제3회 도시건축공동위원회를 개최하고 안건을 심의하였다.

[표 2] 해운대구 ㉡ 도시관리계획 변경

구분	변경 전	변경 후
▪ 허용용도	▪ 공동주택(연립주택)	▪ 공동주택(아파트)
▪ 용적률	▪ 100% 이하	▪ 250% 이하
▪ 높이	▪ 4층 이하, 15m 이하	▪ 30층 이하, 116m 이하

자료: 대상기관 제출자료 재구성

1) 이 부분은 감사결과 지적된 문제점의 종합적인 이해를 돕기 위해 감사대상 업무의 현황을 기술한 것으로 감사대상 기관이 제출한 자료를 바탕으로 작성되었으며, 현장조사 등 감사의 방법으로 검증한 내용이 아님

III. 감사결과

1 총괄

부산광역시 해운대구(이하 “해운대구”라 한다)의회(의장 A)는 해운대구가 2024. 12. 20. 개최한 제3회 도시건축공동위원회에서 구의원 2명을 이해관계인으로 보아 위원에서 제척한 것은 관계 법령을 위반한 것으로, 해당 안건에 반대하는 구의원이 배제됨으로써 위원회의 공정한 운영이 저해되고, 지방의원의 의정활동이 부당하게 제한되었다며 2025. 2. 20. 공익감사를 청구하였다.

감사결과, 위법·부당한 사항이 사실로 확인되어 해운대구에는 도시건축공동위원회 위원을 해당 안건의 심의에서 부당하게 제척하는 일이 없도록 주의(1건)를 촉구하였고, 부산광역시에는 모호하고 확대해석의 여지가 있는 「부산광역시 도시계획 조례」의 제척 관련 규정을 개정하는 등의 방안을 마련하도록 통보(1건)하였다.

이를 자세히 살펴보면 다음과 같다.

2 해운대구의 도시건축공동위원회 위원 제척 부적정

해운대구는 주식회사 [가]가 2023. 8. 31. 제안한 도시관리계획(「해운대 택지개발지구 지구단위계획」) 변경에 대해 관계기관 의견협의를 거쳐 2024. 7. 10. 주민열람을 공고하였다.

이에 대해 해운대구의회는 2024. 10. 11. 제284회 임시회 제2차 본회의에서 참여 의원 17명 모두의 찬성으로 [표 3]과 같은 내용의 “⊖ 편셋 용도변경에

대한 반대결의안”을 채택하고, 같은 해 10. 14. 의결사항이 반영될 수 있도록 협조해달라는 내용의 공문을 해운대구에 발송하였다.

[표 3] ⊖ 핀셋 용도변경에 대한 반대결의안 내용

구분	내용
1	▪ 특정 업체에 대한 특혜, 형평성과 공공성에 어긋나는 공공기여로 ⊖ 용도변경 절대 반대
2	▪ 해운대그린시티 택지개발지구 내 일부 구간만의 용도변경 자제, 전체적으로 조화로운 계획도시 재정비 추진
3	▪ 「노후계획도시 정비 및 지원에 관한 특별법 시행령」에 따른 해운대그린시티 재정비 사업 조속 시행

자료: 대상기관 제출자료 재구성

이와 관련하여 해운대구는 2024. 12. 19. 이 건 반대결의안에 참여한 B와 C 의원(이하 “구의원 2명”이라 한다)이 도시건축공동위원회 위원으로 참여하는 것은 이해관계충돌의 여지가 있으므로 「부산광역시 도시계획 조례」 제58조에 따라 해당 안건의 심의에서 제척한다는 내용의 공문을 발송하였다.

또한, 제3회 해운대구 도시건축공동위원회는 2024. 12. 20. 구의원 2명의 제척에 대해 위원 16명 중 11명의 찬성으로 의결·퇴장하게 한 후 이 건 도시관리계획 변경을 의결하였고, 변경된 도시관리계획은 2025. 3. 19. [표 4]와 같이 고시되었다.

[표 4] 도시관리계획(「해운대 택지개발지구 지구단위계획」) 변경 현황

구분	변경 전	변경 후
▪ 허용용도	▪ 공동주택(연립주택)	▪ 공동주택(아파트)
▪ 용적률	▪ 100% 이하	▪ 250% 이하
▪ 높이	▪ 4층 이하, 15m 이하	▪ 30층 이하, 116m 이하

자료: 대상기관 제출자료 재구성

가. 관계 법령과 판단기준

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 “국토계획법”이라 한다) 제113조와 같은 법 시행령 제114조에 따르면 지방도시계획위원회는 시·도도시계획위원회와

시·군·구도시계획위원회로 구분되고, 위원의 제척·기피·회피 등에 관한 사항이 포함된 지방도시계획위원회의 운영에 관한 사항은 해당 지방자치단체의 도시·군 계획 조례로 정하게 되어 있다.

이에 따라 해운대구에서 제정된 「부산광역시 해운대구 각종 위원회 설치 및 운영 조례」 제9조를 보면 위원이 해당 안건의 당사자와 직접적인 이해관계가 있다고 인정되는 경우 심의·의결에서 제척된다고 되어 있다.

한편, 부산광역시에서 제정된 「부산광역시 도시계획 조례」 제58조를 보면 위원이 해당 안건의 이해관계인이면 심의·자문에서 제척된다고 되어 있다.

따라서 해운대구는 「부산광역시 해운대구 각종 위원회 설치 및 운영 조례」 제9조가 아닌 「부산광역시 도시계획 조례」 제58조를 근거로 위원이 해당 안건의 당사자와 직접적인 이해관계가 있다고 인정되지 않는데도 심의·의결에서 제척하는 일은 없어야 했다.

나. 감사결과 확인된 문제점

이와 관련하여 제2회 해운대구 도시건축공동위원회는 2024. 11. 28. 회의 개최 직전에 해운대구의회 B, D, E 의원이 이 건 반대결의안에 참여하지 않은 F 의원을 대상으로 심의 안건에 찬성한 이해관계인이라며 이의를 제기하여 이 건 도시관리계획 변경 안건이 보류되었다.

이에 따라 해운대구는 2024. 12. 4. 고문변호사 2명에게 「부산광역시 해운대구 각종 위원회 설치 및 운영 조례」 제9조가 아닌 「부산광역시 도시계획 조례」 제58조 등을 근거로 이 건 반대결의안과 관련된 구의원이 해당 안건의 심의위원으로 참여하는 것이 이해관계충돌에 해당하는지, 제척 대상인지에 대해 자문하였다.

이에 대해 법무법인 [가다]의 고문변호사는 2024. 12. 4. 이 건 반대결의안에 참여하지 않은 F 의원에게 대해 「부산광역시 도시계획 조례」 제58조에 따른 제척 사유가 존재하지 않고, 의회의 결의안에 참여하지 않았다는 사정만으로는 사적 이해관계가 존재한다고 보기 어렵다는 검토의견을 제시하였다.

이와 달리, 법무법인 [가다]의 고문변호사는 2024. 12. 13. 이 건 반대결의안에 참여한 의원은 이미 특정 입장을 표명한 상태에서 같은 사안의 심의에 참여하는 것으로서 명백한 이해충돌 상황에 해당하고 「부산광역시 도시계획 조례」 제58조에 따른 제척 사유에 해당한다는 검토의견을 제시하였다.

위와 같이 자문받은 해운대구는 법무법인 [가다]의 검토의견을 바탕으로 2024. 12. 16. 구의원 2명을 제척하기로 결정하고는 같은 해 12. 19. 이 건 반대결의안에 참여한 의원이 해당 안건의 심의위원으로 참여하는 것은 이해관계 충돌의 여지가 있으므로 「부산광역시 도시계획 조례」 제58조에 따라 제척한다는 내용의 공문을 구의원 2명에게 통지하였다.

위와 같은 통지에 구의원 2명이 불복하자 2024. 12. 20. 개최된 제3회 도시건축공동위원회에 참석하도록 한 후, 위원장은 ‘위원 제척의 건’을 상정하여 고문변호사 2명의 서로 다른 검토의견과 구의원 2명의 제척 통지 과정 등에 대한 설명을 듣고 논의과정을 거쳐 위원 16명 중 11명의 찬성으로 의결하였으며, 구의원 2명이 퇴장하자 이 건 도시관리계획 변경을 의결하였다.

그런데, 구의원 2명은 해운대구의회에서 의정활동의 일환으로 이 건 반대결의안에 참여한 것으로 국토계획법 제113조의3과 같은 법 시행령 제113조의2에 따르면 해당 안건의 당사자와 사적이해관계가 있는 등의 직접적인 이해관계가 있다고 단정할 수 없다.

따라서 구의원 2명은 「부산광역시 해운대구 각종 위원회 설치 및 운영 조례」 제9조를 근거로도 제척되어서는 아니 되는데도, 이 건 적용 조례가 아닌 「부산광역시 도시계획 조례」 제58조를 근거로 부당하게 제척되는 결과가 초래되었다.

관계기관 의견 해운대구는 이 건 제척을 검토하면서 법령이나 다른 조례·규칙 등에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 위원회에 관한 사항은 위 조례의 규정에 따른다는 「부산광역시 해운대구 각종 위원회 설치 및 운영 조례」 제3조를 근거로 해당 조례가 아닌 「부산광역시 도시계획 조례」를 우선하여 이해관계인의 범위를 넓게 판단하였으나, 이 건 구의원 2명의 제척은 잘못된 것으로 앞으로 법령의 해석과 적용을 명확히 하는 등 위원회 운영에 만전을 기하겠다는 의견을 제시하였다.

조치할 사항 부산광역시 해운대구청장은 앞으로 「부산광역시 해운대구 각종 위원회 설치 및 운영 조례」 제9조가 아닌 「부산광역시 도시계획 조례」 제58조를 근거로 제척 사유에 해당하지 않는 도시건축공동위원회 위원을 심의·의결에서 부당하게 제척하는 일이 없도록 관련 업무를 철저히 하시기 바랍니다.(주의)

3 부산광역시 도시계획위원회 위원의 제척 규정 불합리

부산광역시는 국토계획법 제113조와 「부산광역시 도시계획 조례」에 따라 부산광역시 도시계획위원회를 설치·운영하고 있다.

가. 관계 법령과 판단기준

국토계획법 제113조의3, 같은 법 시행령 제113조의2와 제114조에 따르면 지방

도시계획위원회 위원이 해당 안건에 자기가 이해관계인으로 관여한 경우로서 자기가 심의하거나 자문에 응한 안건의 직접적인 이해관계인이면 심의·자문에서 제척되는데 이와 같은 위원의 제척·기피·회피 등이 포함된 지방도시계획위원회의 운영에 관한 사항은 해당 지방자치단체의 도시·군 계획 조례로 정하게 되어 있다.

따라서 도시·군 계획 조례로 지방도시계획위원회 위원의 제척을 규정할 때는 해당 안건에 자기가 이해관계인으로 관여한 경우로서 자기가 심의하거나 자문에 응한 안건의 직접적인 이해관계인이라는 국토계획법과 시행령의 규정을 고려하여 확대해석의 여지가 없도록 이해관계인의 범위를 명확히 하여야 했다.

나. 감사결과 확인된 문제점

그런데도 「부산광역시 도시계획 조례」 제58조를 보면 제1항 제1호에 제척 사유로 국토계획법 시행령 제113조의2 제1호와 같은 내용인 ‘위원이 해당 안건에 용역이나 그 밖의 방법에 따라 직접적으로 관여한 경우’를 명시했으면서도 제1항 제2호에는 같은 법 시행령 제113조의2 제2호(안건의 직접적인 이해관계인이 되는 경우)와 다르게 ‘위원이 해당 안건의 이해관계인인 경우’를 명시하였는데 이해관계인의 범위가 모호하여 이해관계인을 달리 또는 확대하여 해석할 여지가 있었다²⁾.

이에 따라 “2항-나”의 내용과 같이 해운대구에서 고문변호사 2명에게 「부산광역시 도시계획 조례」 제58조를 근거로 이 건 구의원이 제척 대상인지 자문하였는데 2곳의 법무법인에서 검토의견이 각기 다르게 나왔고, 해운대구도 「부산광

2) 서울특별시와 경기도 등 대부분의 다른 시도의 경우 제척 사유로 국토계획법 제113조의3 제1항 및 영 제113조2 각호를 그대로 명시

- 「서울특별시 도시계획 조례」 제57조(위원의 제척 및 회피) ① 위원이 법 제113조의3 제1항 및 영 제113조의2 각호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 해당 안건의 심의·의결에서 제척된다.
- 「경기도 도시계획 조례」 제11조(위원의 제척·기피·회피) ① 위원회의 위원은 법 제113조의3 제1항 각호의 어느 하나에 해당하는 경우 심의대상 심의·의결에서 제척된다.
- 「경상북도 도시계획 조례」 제12조의2(위원의 제척·회피 및 해촉) ① 위원회의 위원이 법 제113조의3 제1항 각호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 당해 심의대상 안건의 심의·의결에서 제척된다

역시 도시계획 조례」의 이해관계인의 범위를 넓게 판단하여 제척 사유에 해당하지 않는 구의원 2명을 제척하였다는 의견을 제시하는 것으로 보아 그 의미가 모호하고 확대해석의 여지가 있는 「부산광역시 도시계획 조례」 제58조 제1항 제2호는 국토계획법 제113조의3과 같은 법 시행령 제113조의2의 취지에 맞추어 명확하게 개정할 필요가 있다.

관계기관 의견 부산광역시는 제척 사유가 규정된 「부산광역시 도시계획 조례」 제58조 제1항 제2호의 이해관계인에 대해 확대해석의 여지가 있다는 점을 인정하면서도, 해운대구에서 자체 규정을 적용하지 않고 「부산광역시 도시계획 조례」의 관련 규정을 적용한 것은 잘못이라는 의견을 제시하였다.

조치할 사항 부산광역시장은 모호하고 확대해석의 여지가 있는 「부산광역시 도시계획 조례」 제58조 제1항 제2호의 이해관계인에 대해 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제113조의3과 같은 법 시행령 제113조의2의 취지에 맞추어 개정하는 등의 방안을 마련하시기 바랍니다.(통보)