

# 서울특별시 건축 조례 일부개정조례안 검 토 보 고

의 안 번 호	78
------------	----

2022. 09. 20.  
주택공간위원회  
수석전문위원

## 1. 제안경위

- 2022. 8. 29. 박성연 의원 외 30명 공동발의 (2022. 9. 2. 회부)

## 2. 제안이유

- 투명하고 책임 있는 행정 구현과 공공기록물의 효율적인 관리 등을 위해 건축위원회의 회의록을 반드시 속기사로 하여금 작성하게 하고,
- 합의제 위원회(행정기관)와 달리 심의·자문 등을 수행하는 위원회는 그 회의록 작성 및 보존의 의무가 위원회가 소속된 행정기관의 장에게 있다고 보아야 할 것이므로, 회의록 작성 주체를 위원장이 아닌 시장으로 규정하고자 함.

## 3. 주요내용

- “위원회는 회의록 또는”을 “시장은 위원회의 회의록 및”으로 함(안 제10조제1항)
- “위원회는”을 “시장은”으로, “할 수 있다”를 “하여야 한다”로 함(안 제10조제2항)

## 4. 검토의견

### □ 개정안의 내용

- 개정조례안은 건축위원회 회의시 회의록 작성 및 심의의결서 작성 의무자를 “위원회”에서 “시장”으로 변경하고, 회의록의 속기사 작성을 재량행위에서 “의무행위”로 전환하려는 것으로 2022년 8월 29일 박성연 의원이 대표 발의하여 9월 2일 우리위원회에 회부된 사안임.

현 행	개 정 안
제10조(회의록 등의 비치) ① <u>위원회</u> 는 회의록 또는 심의의결서를 작성·비치하여야 한다.	제10조(회의록 등의 비치) ① <u>시장은 위원회의 회의록 및</u> -----
② <u>위원회</u> 는 속기사로 하여금 회의록을 작성하게 할 수 있다.	② <u>시장은</u> ----- 하여야 한다.
③ (생략)	③ (현행과 같음)

- 서울시와 25개 자치구는 「건축법」 제4조<sup>1)</sup> 및 같은 법 시행령 제5조의5<sup>2)</sup>, 「서울특별시 건축조례」 제5조<sup>3)</sup>에 따라 각각 시 건축위원회(붙임1)와 구 건축위원회를 구성하고 있으며, 시·구 위원회의 심의대상을 각각 달리 정해 운영하고 있음(붙임2).

- 
- 1) ① 국토교통부장관, 시·도지사 및 시장·군수·구청장은 다음 각 호의 사항을 조사·심의·조정 또는 재정(이하 이 조에서 “심의등”이라 한다)하기 위하여 각각 건축위원회를 두어야 한다.  
②~⑤ <생략>
  - 2) ① 법 제4조제1항에 따라 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도 및 시·군·구에 두는 건축위원회(이하 “지방건축위원회”라 한다)는 다음 각 호의 사항에 대한 심의등을 한다.  
②~⑥ <생략>
  - 3) ① 영 제5조의5제1항에 따른 위원회의 심의사항은 다음 각 호와 같이 구분한다.
    1. 시 위원회 심의사항  
가.~아. <생략>
    2. 구 위원회 심의사항  
가.~사. <생략>

## □ 검토사항

### “회의록 작성 및 공개 주체 변경” 관련

- 먼저, 건축위원회의 회의록 공개 주체와 관련하여 「건축법」 제4조의3에서는 “시장등”으로 정하고 있으나, 회의록 작성 및 보존 주체에 대해서는 별도의 규정을 두고 있지 않음. 다만, 「법령입안심사기준」(‘21, 법제처)<sup>4)</sup>에 따르면, “회의록 작성 및 보존 의무는 간사, 위원장 등 개별 구성원의 의무가 아니라 위원회 자체의 의무로 볼 수 있다”고 명시하고 있으며, “다만, 국가의 의사를 결정하고 이를 대외적으로 표시하는 권한이 있는 합의제 행정기관<sup>5)</sup>인 위원회와 달리 국가의 의사결정에 보조적인 역할을 수행하는 위원회의 경우에는 해당위원회가 소속된 행정기관의 장을 주체로 규정하는 것이 바람직하다”라고 되어 있음(붙임3). 따라서, 위 규정

---

4) “회의록 작성 및 보존과 관련하여 그 주체를 해당 위원회로 규정하거나 해당 위원회의 위원장 또는 간사로 규정한 입법례를 볼 수 있다. 회의록 작성 및 보존의무는 간사, 위원장 등 개별 구성원의 의무가 아니라 위원회 자체의 의무로 볼 수 있으므로, 위원회 자체를 회의록 작성 및 보존 권한의 주체로 명시하는 것이 바람직하다”고 명시하고 있음. 국가의 의사결정에 보조적인 역할을 수행하는 위원회가 아닌 경우에는 위원회 자체를 회의록 작성 및 보존 주체로 명시하는 것이 바람직하다고 명시되어 있다. 다만, 국가의 의사를 결정하고 이를 대외적으로 표시하는 권한이 있는 합의제 행정기관인 위원회와 달리 국가의 의사결정에 보조적인 역할을 수행하는 위원회의 경우에는 위원회를 법령상 회의록의 작성 및 보존 주체로 규정하는 것은 적절하지 않고, 해당위원회가 소속된 행정기관의 장을 주체로 규정하는 것이 바람직하다. 행정기관위원회법 제13조제3항에서도 위원회의 회의록은 행정기관이 작성하도록 규정하고 있다.”(「법령입안심사기준」(‘21, 법제처), 427쪽)

5) 행정기관은 의사결정구조를 기준으로 독임제와 합의제로 구분되는데, 우리나라에서 독임제 중앙행정기관의 일반적 형태는 부(部)·처(處)·청(廳)이고, 합의제 중앙행정기관의 일반적 형태는 행정위원회를 포함한 회의제 형태라고 할 수 있다. 독임제는 최고결정자 1인의 책임과 결정에 의해 이루어지는 반면, 합의제는 여러 사람으로 구성되는 합의체에 조직의 의사결정권을 부여하고, 그 운영 또는 행정이 여러 사람의 합의에 의하여 이루어지도록 하는 조직형태를 갖는다. 합의형 또는 다수지배형이라고도 부르며, 독임제와는 상반되는 개념임.

행정조직은 원칙적으로 독임제 기관으로 구성되나 독립성, 공정성, 신중성, 민주성 내지 참여의 폭을 넓혀 민주적인 정당성 보완이 필요하거나, 다양한 경험과 아이디어를 수렴할 필요가 있는 경우 등에 합의제행정기관을 설치하는 것이 보통이다.

을 원용해 볼 때 서울시 건축위원회의 성격을 어떻게 볼 것인가에 따라 작성 및 보존 주체가 달라질 수 있음.

※ 「법령입안심사기준」에 따른 회의록 작성 및 보존 의무자

- 국가의 의사를 결정하고 이를 대외적으로 표시하는 권한이 있는 합의제 행정기관인 위원회의 경우 : 위원회
- 국가의 의사결정에 보조적인 역할을 수행하는 위원회인 경우 : 행정기관의 장

- 개정안은 건축위원회를 서울시의 의사를 결정하고 이를 대외적으로 표시하는 권한이 있는 합의제 행정기관이 아니라는 입장에서 발의된 것인 반면, 서울시 소관부서(주택정책실 건축기획과)에서는 「건축법 시행령」 6)과 같은 법 시행규칙<sup>7)</sup>에서, 중앙건축위원회와 지방건축위원회 회의는 “과반수의 출석으로 개의(開議)하고, 출석위원 과반수 찬성으로 심의등을 의결”하는 것으로 정하고 있으므로, 건축위원회는 단순한 심의기구가 아니라 의결기구로서, 서울시의 의사를 결정하고 대외적으로 표시하는 권한이 있는 합의제 행정기관인 위원회로 보아야 한다는 의견으로서, 현행 유지가 바람직하다는 입장임.

- 따라서, 상위법에 명확한 규정이 없는 상황이고, 「법령입안심사기준」에 따르면, 위원회의 성격에 따라 작성 및 보존 의무자가 달라질 수 있으며, 「서울특별시 각종 위원회의 설치·운영에 관한 조례」(제9조의2제1항)에서는 “시장 등은 다른 법령·조례 등에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하

6) 건축법시행령 (제5조의5제6항바목) 지방건축위원회의 회의는 과반수의 출석으로 개의(開議)하고, 출석위원 과반수 찬성으로 심의등을 의결한다.

7) 건축법 시행규칙 (제2조제1항제2호) 중앙건축위원회의 회의는 구성위원 과반수의 출석으로 개의(開議)하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 조사·심의·조정 또는 재정(이하 “심의등”이라 한다)을 의결한다.

고, 위원회 회의록을 기록·보관하여야 한다”라고 정하고 있어, 이에 대한 명쾌한 해석이 전제되지 않아 논란을 초래하고 있음. 또한, 시와 자치구를 동시에 규율하고 있는 「서울특별시 건축 조례」에서 시장을 위원회의 회의록 작성 주체로 규정할 경우, 시장이 25개 자치구의 건축위원회 회의록까지 작성해야 하는 의무를 부담하게 되므로 신중한 논의가 필요하다 판단됨.

### “회의록의 속기사 작성 의무화” 관련

- 서울시는 현재 시 건축위원회(본위원회/소위원회)와 4개의 건축민원전문위원회(이하 “전문위원회”)8)를 구성·운영하고 있음.
- 현재 건축위원회와 전문위원회는 지난 3년간(‘19~‘21년) 연평균 약 85회에 60건을 심사하였음. 이 가운데 건축위원회는 22회에 95건으로 1회당 4~5건 정도의 안건을 심의하였으며, 전문위원회와 건축위원회 소위원회는 연평균 64회에 235건(1회당 4건)을 심의 또는 자문한 것으로 나타남.

#### <시 위원회 회의개최 실적>

2022. 9. 1. 기준

구분	2019년		2020년		2021년		2022년	
합계	78회	(276건)	88회	(341건)	89회	(375건)	51회	182(건)
건축위원회	21회	(81건)	20회	(106건)	23회	(98건)	16회	69(건)
전문위원회 (소위원회)	57회	(195건)	68회	(235건)	66회	(277건)	35회	113(건)

8) 굴토 전문위원회, 구조안전 전문위원회, 공공건축물 경관 전문위원회, 건축물 안전영향평가 확정 전문위원회

- 위원회 회의록의 속기록 작성 의무는 위원회 위원의 자유롭고 소신있는 의견개진 제약과 회의 참석 회피 등의 문제를 야기할 수 있다는 단점이 있는 반면, 위원의 책임감 있는 발언 요구 등 투명하고 책임있는 행정구현과 공공기록물의 효율적인 관리, 시민의 알권리 충족 등의 장점이 있으므로 긍정적으로 검토할 필요가 있다 판단됨.
- 다만, 조례 개정시 자치구에도 건축위원회 속기록 작성 의무가 부여되어 자치구의 자율권을 침해할 소지가 있으므로 의무화는 시 건축위원회로 국한하여 운영하는 방안을 검토할 필요가 있다 사료됨.

담당자	주택공간위원회 입법조사관 임경숙
연락처	02-2180-8205
이메일	kslimga@seoul.go.kr

## 붙임1

## 서울특별시 건축위원회 운영현황

- ◆ 「건축법」 제4조 및 같은 법 시행령 제5조5 규정에 따라 건축위원회를 구성·운영함.

### □ 관련법령 및 기준

- 「건축법」 제4조(건축위원회)
- 「건축법 시행령」 제5조의 5(지방건축위원회)
  - ⇒ 건축위원회 심의기준(국토교통부 고시 제2021-89호, 2021.2.10.)
- 「서울특별시 건축 조례」 제7조(기능 및 절차 등)
  - ⇒ 서울특별시 건축물 심의 기준, 서울특별시 건축물 운영 기준

### □ 위원회 구성 현황

- 위원 현황(2022. 9월 현재)

구분	합계	행정	건축 계획	도시 설계	건축 구조	건축 법규	방재	환경	조경	교통	토질 기초	토목 구조	건축 시공
위원수	111	8	47	8	15	2	3	3	4	7	9	2	3
학계	23	-	6	2	5	-	1	-	1	4	1	1	2
업계	80	-	41	6	10	2	2	3	3	3	8	1	1

※ 행정: 공무원 3명, 시의원 5명 / 여성위원 비율: 28.2%(행정 제외 103명 중 29명)

※ 한옥정책과의 '건축자산전문위원회' 24명 별도 운영(행정 3명, 한옥문화재 21명)

※ 조례상 시 위원회는 25명 이상 150명 이내, 구 위원회는 25명 이상 60명 이내로 위촉

### ○ 위원 구성

- 본위원회: 각 회차에 분야별 18명 내외로 선정 운영
  - ▶ 위원장: 주택정책실장 / 부위원장: 주택공급기획관
- 소위원회 및 전문위원회: 각 회차에 분야별 5~7명 내외로 선정 운영
  - ▶ 위원장: 건축기획과장

### ○ 개최 시기

- 본위원회: 매월 두번째·네번째 화요일에 개최(월 2회 원칙이나, 안전수 과다 등 특별한 경우 3회까지 개최)
- 소위원회 및 전문위원회: 매주 수요일 또는 목요일에 개최

**위원회 운영 현황**

○ **본위원회**

- 심의시기: 건축 인·허가 전 실시
- 심의대상: 다중이용건축물, 분양을 목적으로 하는 건축물로 1), 2) 중 어느 하나에 해당하는 경우
  - 1) 연면적의 합계가 10만㎡ 이상이거나 21층 이상 건축물
  - 2) 시 또는 시가 설립한 공사가 시행하는 건축물
- ※ 건축 및 경관 통합심의 운영(경관심의 대상 중 시 위원회 심의대상)

○ **소위원회**

- 심의시기: 본위원회 상정 전 실시
- 심의대상: 본위원회에서 소위원회 자문 등을 거쳐 상정토록 의결된 경우
- ※ 리모델링이 쉬운 구조 판단 소위원회: '14년 9월부터 시행

○ **굴토 전문위원회('15.4월부터 시행)**

- 심의시기: 건축 인·허가 후 착공 전 실시
- 심의대상: 시 위원회 심의대상으로서 깊이 10m 이상 또는 지하 2층 이상 건축물 및 높이 5m 이상 옹벽을 설치하는 경우 등

○ **구조안전 전문위원회('15.11월부터 시행)**

- 심의시기: 건축 인·허가 후 착공 전 실시
- 심의대상: 다중이용건축물 및 특수구조건축물로서 시 위원회 심의대상인 건축물

○ **공공건축물 경관 전문위원회('16.4월부터 시행)**

- 심의시기: 건축 인·허가 전 실시
- 심의대상: 5층 이상 또는 연면적 1천㎡ 이상 및 시장이 시행하고자 하는 공공건축물

○ **건축물 안전영향평가 확정 전문위원회('17.9월부터 시행)**

- 심의시기: 건축 인·허가 전 실시
- 심의대상: 초고층건축물(50층 이상 또는 높이 200m 이상), 지상 16층 이상이고 연면적 10만㎡ 이상 건축물

**운영 실적(2022. 9. 1. 기준)**

구분	2019년		2020년		2021년		2022년	
합계	78회	(277건)	91회	(382건)	89회	(378건)	66회	230(건)
건축위원회	21회	(81건)	20회	(106건)	23회	(98건)	16회	69(건)
(소)위원회	5회	(7건)	8회	(12건)	5회	(6건)	3회	(5건)
굴토전문위원회	18회	(62건)	19회	(62건)	20회	(95건)	13회	(43건)
구조안전전문위원회	16회	(53건)	19회	(86건)	19회	(88건)	15회	(63건)
공공건축물 경관전문위원회	17회	(73건)	24회	(115건)	20회	(89건)	14회	(45건)
건축물안전영향평가 확정전문위원회	1회	(1건)	1회	(1건)	2회	(2건)	5회	(5건)

**1. 시 심의대상**

가. 「서울특별시 건축 조례」의 제정·개정에 관한 사항

나. 법 제5조에 따른 건축법령의 적용 완화 여부 및 적용 범위에 관한 사항(허가권자가 시장인 경우를 말한다)

다. 영 제5조의5제1항제8호에 따른 심의대상건축물은 다중이용건축물, 시가지·특화경관지구 내의 건축물, 분양을 목적으로 하는 건축물로 다음과 같다.

- 1) 연면적의 합계가 10만제곱미터 이상이거나 21층 이상 건축물의 건축에 관한 사항
- 2) 시 또는 시가 설립한 공사가 시행하는 건축물의 건축에 관한 사항
- 3) 다중이용건축물 및 특수구조건축물의 구조안전에 관한 사항으로 1), 2) 중 어느 하나에 해당하는 경우

라. 「도시 및 주거환경정비법」 제54조제3항제7호에 따라 법적상한용적률을 확정하기 위한 건축물의 건축에 관한 사항

마. 법 제72조제1항 및 제2항에 따라 건축위원회 심의를 신청하는 건축물의 특별건축구역의 지정 목적에 적합한지 여부와 특례적용계획서 등에 대한 사항 (한옥을 건축하는 경우를 제외한다)

사. 다목에 따른 건축물 중 다음의 어느 하나에 해당하는 사항

- 1) 깊이 10미터 이상 또는 지하 2층 이상 굴착공사, 높이 5미터 이상 옹벽을 설치하는 공사의 설계에 관한 사항
- 2) 굴착영향 범위 내 석축·옹벽 등이 위치하는 지하 2층 미만 굴착공사로서 석축·옹벽 등의 높이와 굴착 깊이의 합이 10미터 이상인 공사의 설계에 관한 사항
- 3) 굴착 깊이의 2배 범위 내(경사지의 경우 수평투영거리) 노후건축물(RC조 등의 경우 30년경과, 조적조 등의 경우 20년 경과된 건축물)이 있거나 높이 2미터 이상 옹벽·석축이 있는 공사의 설계에 관한 사항
- 4) 그 밖에 토질상태, 지하수위, 굴착계획 등 해당 대지의 현장여건에 따라 허가권자가 굴토 심의가 필요하다고 판단하는 공사의 설계에 관한 사항

아. 영 제6조제1항제6호에 따른 리모델링 활성화 구역 지정에 관한 자문

자. 그 밖의 법령에 따른 심의대상 및 시장이 위원회의 자문이 필요하다고 인정하여 회의에 부치는 사항

## 2. 구 심의대상

- 가. 법 제46조제2항에 따른 건축선의 지정에 관한 사항
- 나. 법 제5조에 따른 건축법령의 적용 완화 여부 및 적용 범위에 관한 사항(허가권자가 구청장인 경우를 말한다)
- 다. 영 제5조의5제1항제4호, 제6호 및 시가지·특화경관지구 내의 건축물(다만, 시가지·특화경관지구 내의 이면도로에 접하는 건축물로서 허가권자가 미관에 영향이 없다고 판단되는 건축물은 제외한다)로서 제1호다목 및 라목에 해당되지 아니하는 건축에 관한 사항. 다만, 분양대상건축물의 경우에는 다음과 같은 건축물의 건축을 대상으로 한다.
  - 1) 건축물의 연면적 합계 3천제곱미터 이상
  - 2) 공동주택 20세대[도시형생활주택(원룸형) 30세대] 이상
  - 3) 오피스텔 20실 이상
- 라. 제1항제1호다목이 아닌 건축물 중 제1항제1호사목 1)부터 4)까지에 관한 사항
- 마. 「건축물 관리법」 제30조 제1항 각 호의 어느하나에 해당하지 않는 해체허가 대상 건축물(다만, 제1항제1호 다목 및 사목에 따른 심의 시 기존 건축물의 해체에 관한 심의를 포함하여 받은 경우는 제외)
- 바. 영 제6조제1항제6호에 따른 리모델링 활성화 구역 지정에 관한 자문
- 사. 그 밖의 법령에 따른 심의대상 및 구청장이 위원회의 자문이 필요하다고 인정하여 회의에 부치는 사항

바) 위원의 수당 등에 관한 규정

행정기관의 장은 위원회에 출석한 위원에게 예산의 범위에서 수당을 지급할 수 있다. 다만, 공무원인 위원이 그 소관 업무와 직접적으로 관련되는 위원회에 출석하는 경우에는 수당을 지급하지 않는다.<sup>423)424)</sup> 현행 위원회 관련 규정에서는 대부분 수당 규정을 두고 있으나, 행정기관위원회법에 해당 규정을 두고 있으므로 행정기관 소속 위원회의 경우 수당에 관한 별도의 규정을 둘 필요는 없다.

사) 그 밖의 규정

위원회의 업무를 처리하는 데에 필요하면 위원회의 심의에 앞서 실무자 간의 협의·조정을 위한 실무위원회 규정, 전문적인 조사·연구를 위한 전문위원 규정, 회의록 작성·보존에 관한 규정,<sup>425)</sup> 자료의 수집을 위한 관계 기관에 대한 협조 요청 규정, 이해관계인의 견수렴을 위한 공청회·세미나의 개최에 관한 규정을 둘 수 있다.

그리고 위원회의 내부 운영에 관한 구체적인 사항은 하위법령이나 조례에 위임하는 것이 일반적인데, 보다 세부적인 사항은 위원장이 위원회 의결을 거쳐 위원회 규칙(운영세칙)으로 정하도록 하기도 한다.

그러나 합의제 행정기관이나 의결에 구속력이 인정되는 위원회의 소관사무 또는 기능 중 국민의 권리·의무와 관련되는 사항은 하위법령이나 조례에 위임하는 것이 바람직하다. 다만 국회가 입법으로 행정기관에게 구체적인 범위를 정하여 위임한 사항에 관하여는 해당 행정기관이 법 정립의 권한을 갖게 되므로<sup>426)</sup> 하위법령 등에 위임한 사항보다 세부적인 사항은

423) 행정기관위원회법 제12조

424) 지방자치단체 소속 위원회의 위원에 대한 수당 지급에 관하여 「지방자치단체 회계관리에 관한 훈령」 별표 5에서는 공무원인 경우 직접 자기가 담당하는 사무뿐만 아니라 자기가 소속된 지방자치단체에서 설치된 위원회에 당연직 위원으로 참여하는 경우에는 위원회 참석수당을 지급할 수 없도록 하고 있다.

425) 회의록 작성·보존과 관련하여 그 주체를 해당 위원회로 규정하거나 해당 위원회의 위원장 또는 간사로 규정한 입법례를 볼 수 있다. 회의록 작성·보존 의무는 간사, 위원장 등 개별 구성원의 의무가 아니라 위원회 자체의 의무로 볼 수 있고, 실질적으로 누가 회의록을 작성·보존함에 관해서는 위원회 내부 규정 등을 통해 결정할 수 있으므로, **간사나 위원장이 아닌 위원회 자체를 회의록 작성·보존 권한의 주체로 명시하는 것이 바람직하다.** 다만, 국가의 의사를 결정하고 이를 대외적으로 표시하는 권한이 있는 합의제 행정기관인 위원회와 달리 국가의 의사결정에 보조적인 역할을 수행하는 위원회의 경우에는 위원회를 법령상 회의록의 작성·보존 주체로 규정하는 것은 적절하지 않고, 해당 위원회가 소속된 행정기관의 장을 회의록의 작성·보존 주체로 규정하는 것이 바람직하다. 행정기관위원회법 제13조제3항에서도 위원회의 회의록은 행정기관의 장이 작성하도록 규정하고 있다.