



제429회국회(정기회)
제11차 교육위원회

사립학교법 일부개정법률안 검 토 보 고

〈교육용 토지 현황 보고,시정명령 및 이행강제금 근거 마련〉
■ 정을호의원 대표발의(의안번호 제2213910호)

2025. 12.

교 육 위 원 회

수석전문위원 최선영

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	2

I. 제안경위

1. 발 의 자 : 정을호 의원 등 10인
2. 발의연월일 : 2025. 11. 5.
3. 회부연월일 : 2025. 11. 6.

II. 제안이유 및 주요내용

학교법인이 교육 목적의 토지를 구입하는 것은 최적의 교육환경을 제공하여 교육의 질을 높이기 위한 것이므로, 학교법인이 구입한 교육용 토지에 대해서는 「지방세특례제한법」 등에 따라 취득세, 재산세 등을 감면하고 있음.

그런데 학교법인이 교육 목적으로 구매한 교육용 토지를 교육 목적으로 이용하지 아니하면서도 재산세 등을 감면받고 있고, 구입한 토지를 장기간 교육 목적으로 사용하지 아니하는 것은 교육환경 개선과 관련한 재정운영의 효율성을 저해한다는 지적이 있음.

이에 학교법인으로 하여금 교육용 토지 보유 현황, 이용계획 등을 관할청에 보고하게 하고, 이용계획을 이행하지 아니한 경우에는 매각 등의 시정명령을 내리고 이행강제금을 부과할 수 있도록 함으로써 학교법인이 소유한 교육용 토지가 적시에 교육 목적으로 이용될 수 있도록 하려는 것임(안 제28조의2 및 제43조의2 신설).

Ⅲ. 검토의견

- 개정안은 교육용 토지에 대한 보유 현황 및 이용계획과 이에 따른 이행 현황을 관할청에 보고하도록 규정하면서, 이용계획을 이행하지 않은 경우 시정명령을 할 수 있는 근거를 마련하고, 시정명령을 이행하지 아니하면 이행강제금을 부과할 수 있도록 하려는 것임.

현행	개정안
<u><신설></u>	제28조의2(교육용 토지에 관한 보고 등) ① 학교법인은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사항을 매년 관할청에 보고하여야 한다. 1. 교육용 토지 보유 현황 2. 교육용 토지의 이용계획 3. 제2호에 따른 이용계획의 이행 현황 ② 제1항에 따라 보고를 받은 관할청은 학교법인이 교육용 토지의 이용계획을 이행하지 아니한 경우에는 일정한 기간을 정하여 학교법인에 교육용 토지의 매각 등의 시정을 명할 수 있다. ③ 제2항에 따른 시정명령을 받은 학교법인은 지체 없이 이를 시정하고, 그 사실을 관할청에 보고하여야 한다. ④ 제1항·제3항에 따른 보고의 방법·절차 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
<u><신설></u>	제43조의2(이행강제금) ① 관할청은 학교법인이 제28조의2제2항에 따른 시정명령을 받은 후 정한 기간 내에 그 시정

	<u>명령을 이행하지 아니하면 이용계획을 이행하지 아니한 교육용 토지 가액의 100분의 1을 넘지 아니하는 범위에서 대통령령으로 정하는 금액을 이행강제금으로 부과·징수할 수 있다.</u> <u>② 제1항에 따른 이행강제금은 관할청이 시정을 명한 날을 기준으로 매년 2회의 범위에서 시정명령이 이행될 때까지 반복하여 부과·징수할 수 있다.</u> <u>③ 관할청은 학교법인이 시정명령을 이행한 경우 새로운 이행강제금의 부과를 즉시 중단하되, 이미 부과된 이행강제금은 징수하여야 한다.</u> <u>④ 관할청은 체납된 이행강제금을 국세 체납처분의 예에 따라 징수한다.</u> <u>⑤ 관할청은 이행강제금을 부과하기 전에 이행강제금을 부과·징수한다는 것을 미리 문서로 알려 주어야 하고, 이행강제금을 부과할 경우에는 이행강제금의 금액, 부과사유, 납부기한, 수납기관, 이의제기 방법, 이의제기 기관 등을 구체적으로 밝힌 문서로 하여야 한다.</u> <u>⑥ 그 밖에 이행강제금의 부과·징수에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</u>
--	---

□ 현행 「사립학교법 시행령」 제4조제2항1)에 따라 사립학교의 재산은 기본재산과 보통재산으로 구분되며, 기본재산은 교육용 기본재

1) 「사립학교법」 제4조(학교법인의 설립허가신청) ①법 제10조 제1항에 따른 학교법인의 설립허가신청서에는 다음 각 호의 서류를 첨부해야 한다.

3. 재산목록

②제1항제3호의 재산목록은 기본재산과 보통재산으로 구분하여 작성하되, 기본재산은 교육용 기본재산과 수익용 기본재산으로 구분하여야 한다.

산과 수익용 기본재산으로 구분되고 있음. 교육용 기본재산은 학교법인 소유의 기본재산 중 학생들의 교육·연구 활동에 제공되는 토지 및 건물을 의미하는데, 각 사립대학은 「대학설립·운영규정」 제5조2)에 규정된 바와 같이 충분한 교지를 확보하여야 함.

□ 그러나, 최근 사립학교들이 교지 확보를 위하여 교육용 재산을 매입하였으나, 이를 미사용하는 사례들이 있음.

특히, 4년제 사립대학을 살펴보면 전체 보유 토지면적 중 미사용 토지 비율이 17.6%이며, 토지전체면적 중 미사용토지의 비율이 50% 이상인 학교가 19개 대학(캠퍼스 기준)이 있는 등 구입 토지의 유희화 문제가 제기되고 있음.

<2025년 국·공·사립대학 교육용 토지 현황>

(단위: m²)

구분	전체 토지면적	교지보유면적	부속토지	미사용토지	그 외 토지
국립	148,392,930	34,215,148	100,463,441	13,582,007	132,233
공립	1,482,903	1,151,706	-	108,662	222,535
사립	186,396,422	87,676,396	60,319,266	32,856,702	5,544,058
계	336,272,255	123,043,250	160,782,707	46,547,371	5,898,826

자료: 한국사학진흥재단

□ 한편, 교육용 토지는 「지방세특례제한법」에 따라 취득세, 재산세 등이 감면되고 있는데, 「지방세특례제한법」 제41조3)는 교육용 토

2) 「대학설립·운영규정」 제5조(교지) ① 대학은 별표 4의 교지기준면적에 따른 교지를 교육·연구 활동에 지장이 없는 적합한 장소에 확보해야 한다. 이 경우 동일한 대학의 교지가 분리되어 있는 경우에는 각각의 교지가 교지별로 수용하는 학생정원을 기준으로 별표 4의 교지기준면적을 충족해야 한다.

지에 대해서는 취득세 및 재산세를 감면하도록 하고 있으나, 단서조항에 의하여 다른 용도로 사용하는 등의 경우에는 면제된 세금을 추징하도록 함.

그러나, 교육용 토지에 대하여 세금이 추징된다고 하더라도 과세대상이 교육용 토지인 경우, 해당 세금은 사립학교의 교비회계⁴⁾에서 지출되는 경우가 있어, 사실상 학생들의 부담이 수반되는 등의 문제가 발생할 수 있음.

따라서 개정안은 교육용 토지 이용 현황에 대한 연례적 점검과 이를 시정할 수 있도록 이행강제금을 부과할 수 있도록 근거를 마련하여 교육용 토지가 목적에 맞게 활용될 수 있도록 하려는 것으로, 이러한 문제점을 해소하는 데에 도움이 될 것으로 보여짐.

3) 「지방세특례제한법」 제41조(학교 및 외국교육기관에 대한 면제) ① 「초·중등교육법」 및 「고등교육법」에 따른 학교, 「경제자유구역 및 제주국제자유도시의 외국교육기관 설립·운영에 관한 특별법」 또는 「기업도시개발 특별법」에 따른 외국교육기관을 경영하는 자(이하 이 조에서 “학교등”이라 한다)가 해당 사업에 직접 사용하기 위하여 취득하는 부동산(대통령령으로 정하는 기숙사는 제외한다)에 대해서는 취득세를 2027년 12월31일까지 면제한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 그 해당 부분에 대해서는 면제된 취득세를 추징한다.

1. 해당 부동산을 취득한 날부터 5년 이내에 수익사업에 사용하는 경우
2. 정당한 사유 없이 그 취득일부터 3년이 경과할 때까지 해당 용도로 직접 사용하지 아니하는 경우
3. 해당 용도로 직접 사용한 기간이 2년 미만인 상태에서 매각·증여하거나 다른 용도로 사용하는 경우

② 학교등이 과세기준일 현재 해당 사업에 직접 사용하는 부동산(대통령령으로 정하는 건축물의 부속 토지를 포함한다)에 대해서는 재산세(「지방세법」 제112조에 따른 부과액을 포함한다) 및 「지방세법」 제146조 제3항에 따른 지역자원시설세를 각각 2027년 12월 31일까지 면제한다. 다만, 수익사업에 사용하는 경우와 해당 재산이 유료로 사용되는 경우의 그 재산 및 해당 재산의 일부가 그 목적에 직접 사용되지 아니하는 경우의 그 일부 재산에 대해서는 면제하지 아니한다.

4) 「사립학교법」 제29조제1항은 학교법인의 회계는 그가 설치·경영하는 학교에 속하는 회계와 법인의 업무에 속하는 회계로 구분한다고 규정하고 있으며, 제6항은 교비회계에 속하는 수입이나 재산은 다른 회계에 전출·대여하거나 목적외로 부정하게 사용할 수 없다고 규정하고 있어 회계를 구분하고 있음.

특히, 교육용 토지가 학생들의 교육·연구 기능을 지원하기 위하여 취득된 만큼 목적에 맞게 활용될 공익적인 필요성이 있고 이를 유도하기 위한 국가의 개입은 불가피한 측면이 있다고 보여짐.

- 그러나, 사립학교 운영의 자유와 자주성을 침해하는 정도가 크고 또한 사립학교 재정 운영의 효율성을 침해할 수 있는 경우에는 비례의 원칙에 비추어 문제가 제기될 수 있으므로 다음과 같은 점을 함께 검토할 필요가 있다고 보여짐.

특히, 학교법인이 토지를 취득하는 경우 이는 장기적인 교육발전 전략에 기반한 캠퍼스 확장, 연구시설 확충 등 중·장기 계획의 일환으로 추진되는 경우가 있어, 일률적인 매각 등 시정명령의 부과는 대학의 자율적인 발전계획 수립과 탄력적인 사업 추진을 제약할 수 있다는 문제제기가 있으므로 이를 조화롭게 반영하는 것이 필요하다고 보여짐.

- 첫째, 개정안 내용과 관련하여 다음과 같은 점을 검토할 필요성이 있음. 우선, 개정안은 시정명령의 종류로서 ‘매각 등’을 규정하고 있으나, 시정명령의 종류와 요건을 보다 구체화할 필요가 있음. 개정안의 취지는 유흯화되고 있는 교육용 토지를 목적에 맞게 활용할 수 있도록 하고, 나아가 장기간 유흯화되고 있는 토지로서 더 이상 교육용으로 활용될 가능성이 낮은 토지를 매각하고, 이를 통해 확보한 자금을

바탕으로 학생들의 교육·연구에 투자할 수 있도록 하여 교육환경 및 질을 제고하고자 하려는 것임.

따라서, 먼저 교육용 토지가 제출된 이행계획에 따라 올바르게 활용될 수 있도록 ‘개선조치’ 등의 시정명령을 하고, 이행계획에 따른 시정명령이 장기간 이루어지지 않거나, 장기간 유희화되어 이용가능성이 없을 때 비로소 매각을 통해 처분하도록 하는 것이 입법취지 달성에 적합할 것으로 보여짐.

- 다음으로, 이행강제금의 부과와 관련하여 이행강제금은 의무위반행위에 대하여 시정을 유도하기 위하여 부과대상자에게 심리적 압박을 가할 수준의 금액을 반복적으로 부과하는 제재인데, 시정명령이 이행되지 않았지만 그 귀책사유가 학교법인에 없는 경우에 대한 보완책이 마련될 필요가 있음.⁵⁾

따라서 학교법인의 귀책사유가 아닌 경우에 면제하거나 유예할 수 있도록 하는 규정을 마련하고, 구체적인 사항은 대통령령이나 교육부령으로 위임하여 정할 수 있도록 하는 등 보완이 필요할 것으로 보임.

둘째, 입법체계에 있어서 「사립학교법」 제4조⁶⁾는 사립대학 및 사

5) 예를 들어, 최근 미사용 토지 현황을 살펴보면, 2025년 기준 4,654만㎡ 중 4,217만㎡의 지목이 임야로 나타나고 있는데, 지방대학의 유희토지 중 임야의 경우 시장성이 낮아 토지를 매각하는데 장기간이 소요될 수 있고, 안 제43조의2에 따라 관할청이 설정한 이행기간을 준수하지 못할 수 있으며,

낮은 금액으로 급매하는 경우 이는 결과적으로 부동산 투기의 대상이 되거나, 대학의 입장에서는 교육용 토지를 저가에 처분하면서 교육시설 확충의 기반을 상실하고, 재정이 악화되는 상황이 발생할 수 있음.

립초·중·고등학교에 대하여 관할청을 규정하면서, 관할청의 지도·감독권에 대하여 규정하고 있으며, 동법 제48조⁷⁾ 역시 감독상 필요한 경우 조치를 명할 수 있도록 규정하는데, 해당 규정은 관할청의 시정명령에 대한 일반적인 근거가 되어 시정명령이 가능함. 또한, 관할청의 명령을 위반한 경우 법 제73조의2제3호⁸⁾ 등에 따라 벌칙 역시 규정되고 있음. 따라서 개정안에 의하여 시정명령과 이행강제금 제도가 마련되는 경우 현행법상의 벌칙 규정에서는 제외되는지 혹은 병행하여 부과되는지를 보다 엄밀히 논의할 필요가 있음.

□ 마지막으로, 개정안의 적용대상과 관련하여 관할청에 대한 보고대상이 학교법인 전체를 대상으로 하고 있어 사학법인이 설립한 대학 뿐만 아니라 사립초·중·고등학교도 포함되며, 초·중·고등학교를 운영하고 있는 학교법인은 「사립학교법」 제4조에 따라 각 시·도

- 6) 「사립학교법」 제4조(관할청) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 그 주소지를 관할하는 특별시·광역시·특별자치시·도 및 특별자치도(이하 “시·도”라 한다) 교육감의 지도·감독을 받는다.
1. 사립의 초등학교·중학교·고등학교·고등기술학교·고등공민학교·특수학교·유치원 및 이들에 준하는 각종학교
 2. 제1호에 따른 사립학교를 설치·경영하는 학교법인 또는 사립학교경영자
- ② 삭제
- ③ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 교육부장관의 지도·감독을 받는다.
1. 사립의 대학·산업대학·사이버대학·전문대학·기술대학 및 이들에 준하는 각종학교(이하 “대학교육기관”이라 한다)
 2. 제1호에 따른 사립학교를 설치·경영하는 학교법인
 3. 제1호에 따른 사립학교와 그 밖의 사립학교를 아울러 설치·경영하는 학교법인
- 7) 「사립학교법」 제48조(보고징수 등) 관할청은 감독상 필요할 때에는 학교법인 또는 사학지원단체에 보고서 제출을 명하거나, 장부·서류 등을 검사할 수 있으며 이에 따른 필요한 조치를 명할 수 있다.
- 8) 「사립학교법」 제73조의2(벌칙) 학교법인의 이사장 또는 사립학교경영자(법인인 경우에는 그 대표자 또는 이사)가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다.
1. 제28조 제1항부터 제4항까지(제51조에 따라 준용되는 경우를 포함한다)를 위반한 경우
 2. 제46조에 따른 관할청의 명령을 위반하여 사업을 계속한 경우
 3. 제48조(제51조에 따라 준용되는 경우를 포함한다)에 따른 관할청의 명령을 위반한 경우

교육청에 대한 보고의무를 지게 됨. 따라서, 사립학교의 감독주체인 시·도 교육청의 의견수렴이 필요하며,

이에 개정안의 입법취지가 대학의 유희재산 활용도를 높이기 위한 것임을 고려하여, 사립대학에 대하여 적용대상을 한정할 것인지 논의할 필요가 있다고 하겠음.

개정안은 학교법인이 매입한 교육용 토지의 매각 등을 통해 학생들의 교육에 대한 재투자가 이루어질 수 있도록 하기 위한 취지이나, 이러한 내용이 개정안에 반영되어 있지 않고, 토지의 구입 재원에 따라 그 회계처리가 다양화될 수 있어 이를 확인할 필요가 있음.

- 관계기관의 의견을 살펴보면, 교육부는 사립대학의 교육용 재산 보유 현황을 전면 재점검하고, 미활용 토지는 매각하여 교비에 활용하는 등 적시에 교육목적으로 이용할 수 있으므로 개정안의 취지에 동의하나, 시정명령의 종류를 구체화할 필요가 있다는 입장임.

한국대학법인협의회 및 한국대학교육협의회 등은 이미 개정안에서 규율하고자 하는 부분에 대한 제도적 장치가 마련되어 있고, 이행강제금 등을 부과하도록 하는 것은 헌법상 ‘과잉금지 원칙’에 반할 수 있다는 입장임.

문 의 처
02) 6788-5193