제418회국회(정기회)
제11차 교육위원회

폐교재산의 활용촉진을 위한 특별법 일부개정법률안

검 토 보 고

<대안교육기관 등에 대한
폐교재산의 무상대부 근거 마련>
▣ 백승아의원 대표발의(의안번호 제2203200호)

2024. 11.

교 육 위 원 회

수석전문위원 천우정

【 목　　차 】

Ⅰ. 제안경위 ····· 1

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용 ····· 1

Ⅲ. 검토의견 ····· 2

Ⅰ. 제안경위

1. 발 의 자 : 백승아의원 등 28인

2. 발의연월일 : 2024. 8. 26.

3. 회부연월일 : 2024. 8. 27.

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용

현행법은 폐교재산을 교육용시설, 사회복지시설, 문화시설, 귀농어·귀촌지원시설 등으로 활용하려는 경우 공유재산의 대부, 매각 등에 대하여 특례를 규정하면서, 지방자치단체가 귀농어·귀촌지원시설로 활용하려는 경우나 5년 이상의 장기 미활용 폐교재산에 대하여 농업·어업법인 등이 사용하려는 경우 등에는 무상 대부도 가능하도록 규정하고 있음.

한편, 학령기 학업중단 학생이 매년 증가하는 추세로 2022년 기준 5만 2천여 명에 달하고 있는 상황임. 학업중단 위기학생부터 학교 밖 청소년에 이르는 아동·청소년에 대해 교육의 기회와 사회적 보호망을 제공하기 위하여 대안교육 및 대안교육기관의 역할이 더욱 증대되고 있는 바, 이를 지원하기 위한 제도적 근거를 마련할 필요가 있음.

이에 학업중단 위기학생에 대한 위탁교육을 실시하기 위하여 교육감이 인정하는 기관이나 「대안교육기관에 대한 법률」에 따른 대안

교육기관이 교육용시설로 사용하려는 경우 폐교재산의 무상 대부가 가능하도록 하려는 것임(안 제5조제5항제3호 및 제4호 신설).

Ⅲ. 검토의견

개정안은 학업중단 위기학생에 대한 위탁교육을 실시하기 위하여 교육감이 인정하는 기관이나 대안교육기관이 교육용시설로 사용하려는 경우 폐교재산의 무상대부를 위한 법적 근거를 마련하는 내용임(안 제5조제5항제3호 및 제4호 신설).

현 행	개 정 안
제5조(대부 등에 관한 특례) ① ~ ④ (생 략) ⑤ 시·도 교육감은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 폐교재산을 무상으로 대부할 수 있다. 1.·2. (생 략) <신 설> <신 설>	제5조(대부 등에 관한 특례) ① ~ ④ (현행과 같음) ⑤ ----------. 1.·2. (현행과 같음) 3. 「초·중등교육법」 제28조제1항에 따라 학업에 어려움을 겪는 학생에 대한 위탁교육을 수행하기 위하여 시·도 교육감이 적합하다고 인정하는 교육기관이 폐교재산을 교육용시설로 사용하려는 경우 4. 「대안교육기관에 관한 법률」 제2조제2호에 따른 대안교육기관이

	그 폐교재산을 교육용시설로 사용하려는 경우

학생 수 감소, 학교 통폐합 등의 사유로 폐지된 '폐교'가 계속적으로 발생함에 따라[1], 폐교된 학교의 교육활동에 사용되던 시설과 그밖의 재산 중 공유재산인 '폐교재산'의 활용촉진 필요성이 제기되고 있음[2].

이에 시도 교육감에 대해 폐교재산의 대부 및 매각 등 폐교재산의 활용계획을 수립하도록 하고[3], 대부 및 각종 특례 등[4]을 두어 폐교재산의 활용촉진을 기하고 있음[5].

시도교육감은 폐교재산을 교육용시설, 사회복지시설, 문화시설, 공공체육시설, 귀농어·귀촌 지원시설로 활용하려는 자 또는 지역주민 또는 폐교 소재지 농·어업법인, 농협·수협 등이 소득증대시설로 활용하려는

1) <최근 10년간 폐교 현황>

연도	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	계
폐교수	33	43	58	48	49	33	24	25	22	33	368

* 자료 : 교육부

2) 「폐교재산의 활용촉진을 위한 특별법」
제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음 각 호와 같다.
1. "폐교"란 「초·중등교육법」 제2조에 따른 학교로서 학생 수의 감소, 학교의 통폐합 등의 사유로 폐지된 공립학교를 말한다.
2. "폐교재산"이란 폐교되기 전에 직접 또는 간접으로 그 학교의 교육활동에 사용되던 시설과 그 밖의 재산 중 공유재산을 말한다.

3) 제4조(폐교재산의 활용계획) ① 특별시·광역시·특별자치시·도 및 특별자치도(이하 "시·도"라 한다) 교육감은 폐교재산의 효율적 활용을 촉진하기 위하여 다음 각 호의 사항이 포함된 폐교재산의 활용계획을 수립하여야 한다.
1. 폐교재산의 실태조사
2. 폐교재산의 유지·보수를 위한 관리계획
3. 폐교재산의 대부(貸付) 및 매각 등 활용계획
4. 그 밖에 폐교재산의 활용 촉진에 관한 사항
② 시·도 교육감은 제1항의 폐교재산의 활용계획을 수립할 때에는 관계 지방자치단체의 의견을 들어야 한다.

4) 제5조(대부 등에 관한 특례), 제6조(영구시설물의 축조), 제9조(국유재산에 대한 특례), 제10조(용도변경에 관한 특례), 제11조(공원계획의 변경 등에 관한 특례), 제12조(보조금의 지급 등)

5) 제1조(목적) 이 법은 폐교재산을 교육용시설, 사회복지시설, 소득증대시설 등의 건전한 용도로 활용하도록 촉진함으로써 평생교육 및 복지 기회를 확충하고 소득증진을 통하여 지역사회의 발전에 기여함을 목적으로 한다.

경우 폐교재산의 용도와 사용기간을 정하여 대부 또는 매각할 수 있도록 하고 있고[6],

일정 조건(주로 사용목적 및 사용주체 등)을 충족하는 경우 사용료 감액 및 무상대부(필요적 또는 임의적)를 할 수 있도록 특례를 규정하고 있음[7].

---

6) 제5조(대부 등에 관한 특례) ① 시·도 교육감은 폐교재산을 교육용시설, 사회복지시설, 문화시설, 공공체육시설, 귀농어·귀촌 지원시설로 활용하려는 자 또는 소득증대시설로 활용하려는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 그 폐교재산의 용도와 사용 기간을 정하여 수의계약(隨意契約)으로 **대부 또는 매각할 수 있다.**
1. 대통령령으로 정하는 지역주민
2. 해당 폐교가 있는 시·군·구(자치구를 말한다. 이하 같다)에 소재한 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」에 따른 농업법인·어업법인
3. 해당 폐교가 있는 시·군·구에 소재한 「농업협동조합법」에 따른 조합 및 「수산업협동조합법」에 따른 조합·어촌계

제2조(정의)
3. "교육용시설"이란 유아, 청소년, 학생 및 주민 등의 학습을 주된 목적으로 하여 자연학습시설, 청소년수련시설, 도서관, 박물관, 야영장 등의 용도로 제공되는 시설을 말한다.
4. "사회복지시설"이란 「사회복지사업법」 제2조에 따른 사회복지사업을 위한 용도로 제공되는 공간 및 시설을 말한다.
5. "문화시설"이란 「문화예술진흥법」 제2조제1항제3호에 따른 시설을 말한다.
6. "공공체육시설"이란 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」 제5조부터 제7조까지의 규정에 따른 시설을 말한다.
7. "소득증대시설"이란 「농어촌정비법」 제2조제6호 또는 같은 조 제16호가목부터 다목까지의 규정에 따른 시설을 말한다.
8. "귀농어·귀촌 지원시설"이란 「귀농어·귀촌 활성화 및 지원에 관한 법률」 제10조제4항제1호 또는 제2호의 사업을 위한 용도로 제공되는 시설로서 대통령령으로 정하는 시설을 말한다.

7) 제5조(대부 등에 관한 특례) ③ 시·도 교육감은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 **사용료**를 대통령령으로 정하는 바에 따라 **감액하여 대부할 수 있다.**
1. 국가 또는 지방자치단체가 폐교재산을 교육용시설, 사회복지시설, 문화시설, 공공체육시설, 소득증대시설 또는 귀농어·귀촌 지원시설로 사용하려는 경우
2. 단체 또는 사인(私人)이 폐교재산을 교육용시설, 사회복지시설, 문화시설, 공공체육시설 또는 귀농어·귀촌 지원시설로 사용하려는 경우
3. 대통령령으로 정하는 지역주민이 공동으로 폐교재산을 소득증대시설로 사용하려는 경우
4. 대통령령으로 정하는 지역주민이 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」에 따른 농업법인·어업법인, 「농업협동조합법」에 따른 조합, 「수산업협동조합법」에 따른 조합·어촌계와 공동으로 폐교재산을 소득증대시설로 사용하려는 경우

④ 시·도 교육감은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 **무상으로 대부한다.**
1. 폐교재산을 전부 기부한 자(그 상속인과 그 밖의 포괄승계인을 포함한다) 또는 그 일부를 소유하고 있는 자가 사용하고자 하는 경우
2. 폐교재산이 소재한 지역으로서 대통령령으로 정하는 지역주민의 100분의 50 이상이 공동으로 폐교재산을 소득증대시설 및 공동이용시설로 사용하고자 하는 경우

⑤ 시·도 교육감은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 폐교재산을 **무상으로 대부할 수 있다.**
1. 폐교재산이 5년 이상 활용되지 아니한 상태로 3회 이상 대부 또는 매각 공고를 하였으나 대부 또는 매수하려는 자가 없는 경우로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자가 그 폐교재산을 사용하려는 경우
가. 국가 또는 지방자치단체
나. 해당 폐교가 있는 지역의 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」에 따른 농업법인·어업법인
다. 해당 폐교가 있는 지역의 「농업협동조합법」에 따른 조합, 「수산업협동조합법」에 따른 조합·어촌계
2. 해당 폐교가 있는 지역을 관할하는 지방자치단체의 장이 시·도 교육감과 사전에 협의하여 그 폐교재산을 귀농어·귀촌 지원시설로 사용하려는 경우

< 폐교재산 대부 등에 관한 특례(사용료 감액 및 무상대부) >

구 분	대 상	법적근거
사용료 감액	·교육용시설, 사회복지시설, 문화체육시설 등으로 사용 ·지역주민이 공동으로 소득증대시설로 사용	제5조 제3항
무상(필요적)	·폐교재산 기부자가 사용 ·지역주민 50/100 이상이 공동으로 소득증대시설로 사용	제5조 제4항
무상(임의적)	·5년이상 미활용, 3회이상 대부·매각 공고하였으나 해당자가 없는 경우로서 국가·지자체, 농·어업법인, 농협·수협이 폐교재산을 사용하려는 경우 ·관할 지자체 장이 시도교육감과 사전협의하여 귀농어·귀촌 지원시설로 사용하려는 경우	제5조 제5항

2024년 현재 시도별 폐교재산 현황을 보면 폐교 학교수는 3,955개교로 2,609개교가 매각완료되었고 시도교육청에서 1,346개교를 보유하고 있는데 이중 979개교를 대부 등(539개교 대부, 440개교 자체활용)으로 활용하고 있고,

대부(임대) 현황을 보면 교육시설 186개, 사회복지시설 27개, 문화시설 66개, 공공체육시설 16개, 소득증대시설 196개 등임.

< 시도별 폐교재산 현황 >

('24.3.1.현재, 단위 : 개)

시도 교육청	폐교 학교수 (A=B+C)	매각 완료 (B)	보유 (C=D+E)	활용현황			향후 활용계획 (E)
				대부 (임대)	자체 활용	계 (D)	
서울	7	1	6		-	-	6
부산	48	20	28	2	24	26	2
대구	49	20	29	7	22	29	-
인천	59	40	19	3	8	11	8
광주	15	8	7	4	3	7	-
대전	8	5	3	-	1	1	2
울산	27	10	17	3	12	15	2

세종	13	12	1	-	1	1	-
경기	183	58	125	60	46	106	19
강원	482	282	200	119	25	144	56
충북	260	133	127	72	26	98	29
충남	272	218	54	10	24	34	20
전북	336	275	61	2	52	54	7
전남	844	667	177	42	60	102	75
경북	731	490	241	110	74	184	57
경남	586	366	220	90	58	148	72
제주	35	4	31	15	4	19	12
계	3,955	2,609	1,346	539	440	979	367

* 자료 : 교육부 제출자료를 토대로 재구성

< 시설별 폐교재산 대부 현황 >

('24.3.1.현재, 단위 : 개)

교육시설	시회복지 시설	문화시설	공공체육 시설	소득증대 시설	기타	소계
186	27	66	16	196	48	539

* 자료 : 교육부 제출자료를 토대로 재구성

개정안은 무상(임의적)대부 특례가 적용되는 대상에 ①학업중단 위기 학생에 대한 위탁교육을 실시하기 위하여 교육감이 인정하는 기관 또는 ②대안교육기관이 폐교재산을 교육용시설로 사용하려는 경우를 추가하는 내용으로 대안교육을 지원하기 위한 제도적 근거를 마련하려는 내용임.

「초·중등교육법」에 따라 "학업에 어려움을 겪는 학생[8]"은 22년

8) 「초·중등교육법」
제28조(학업에 어려움을 겪는 학생에 대한 교육) ①국가와 지방자치단체는 다음 각 호의 구분에 따른 학생들(이하 "학업에 어려움을 겪는 학생"이라 한다)을 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 수업일수와 교육과정을 신축적으로 운영하는 등 교육상 필요한 시책을 마련하여야 한다.
1. 성격장애나 지적(知的) 기능의 저하 등으로 인하여 학습에 제약을 받는 학생 중 「장애인 등에 대한 특수교육법」 제15조에 따른 학습장애를 지닌 특수교육대상자로 선정되지 아니한 학생
2. 학업 중단 학생
3. 학업 중단의 징후가 발견되거나 학업 중단의 의사를 밝힌 학생 등 학업 중단 위기에 있는 학생

기준 52,981명이고[9] 대안교육 위탁교육기관은 352개이며, 등록된 대안교육기관은 236개임(23년 12월말 기준)[10].

< 대안교육 관련 기관 비교 >

구분		대안교육 위탁교육기관	대안교육기관
개요	목적	‣ 특별교육 이수 및 출석정지 학생 교육 ‣ 정상적인 학교생활을 하기 어려운 학생 및 학업을 중단한 학생을 대상으로 위탁 교육	‣ 다양한 교육내용 및 교육방법을 통해 개개인의 소질과 적성 개발을 목적으로 하는 학습자 중심 교육 실시
	법적근거	초·중등교육법 시행령 제31조 제4항, 제54조	대안교육기관법 및 시행령
	현황	352개('23.12월기준)	236개 등록('23.12월기준)
운영	학력인정	원적교 학력 인정	학력 미인정
	모집단위	교육청 단위	자율
	학생선발	학교의 장으로부터 위탁받아 교육	자율
	교육과정	목적에 따라 별도 편성	자율
인가, 지정 등		교육감 지정	교육감 등록

* 자료 : 교육부

9) 최근 3년 학업중단학생 현황

학교급	2020학년도			2021학년도			2022학년도		
	학생수	학업중단 학생수	비율 (%)	학생수	학업중단 학생수	비율 (%)	학생수	학업중단 학생수	비율 (%)
초	2,693,716	11,612	0.43	2,672,340	15,389	0.58	2,664,278	19,415	0.7
중	1,315,846	5,976	0.45	1,350,770	7,235	0.54	1,348,428	9,585	0.7
고	1,337,312	14,439	1.08	1,299,965	20,131	1.55	1,262,348	23,981	1.9
합계	5,346,874	32,027	0.6	5,323,075	42,755	0.8	5,275,054	52,981	1.0

* 자료 : 교육부

10) 「대안교육기관에 관한 법률」이 '22년부터 시행됨에 따라 해당 연도말 기준임.

「대안교육기관에 관한 법률」

2. "대안교육기관"이란 「초·중등교육법」 제4조에 따른 인가를 받지 아니하고 이 법 제5조에 따라 등록하여 대안교육을 실시하는 시설·법인 또는 단체(이하 "시설등"이라 한다)를 말한다.

제5조(대안교육기관의 설립·운영의 등록 등) ① 대안교육기관을 설립·운영하려는 자는 대안교육에 필요한 교사(체육장을 포함한다)와 교지 등 대통령령으로 정하는 시설 및 설비와 다음 각 호의 사항이 기재된 서류를 갖추어 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도 교육감(이하 "교육감"이라 한다)에게 등록하여야 한다.

1~9. (생 략)

② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 대안교육기관으로 등록할 수 없다.

1. 외국 대학 입학을 주된 목적으로 하는 시설등
2. 주된 언어가 외국어이거나 외국어 학습을 목적으로 하는 시설등
3. 「학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 법률」 제6조에 따라 학원으로 등록한 시설
4. 그 밖에 사회 통념에 위배되어 대안교육기관으로 등록하기 부적절하다고 대통령령으로 정하는 시설등

현행법에 따르면 폐교재산을 교육용시설로 활용하려는 경우 폐교재산을 대부 또는 매각할 수 있도록 함에 따라, 대부(무상)하고 있는 사례가 있으나[11], 무상으로 대부하는 근거를 명확히 하기 위하여 이를 법률에 명시하는 개정안은 타당하다고 판단됨. 특히, 학업중단학생 등 교육 취약계층에 대한 학습권 보장 필요성 및 대안교육기관의 역할이 증대되고 있는 실정과 함께, 폐교재산을 적극적으로 활용할 수 있도록 한다는 점에서도 그 필요성을 인정할 수 있음.

교육부도 교육 취약계층의 원활한 교육지원을 위해 폐교를 적극 활용할 수 있도록 제도적 근거를 마련하는 개정안의 취지에 찬성하며, 해당 학생의 학습권 보장을 통해 교육사각지대 해소 및 폐교재산 활성화에 기여할 것이라는 입장임.

문 의 처
02-6788-5185

11) 폐교재산의 대안교육기관 대부(무상) 사례
* 광주광역시교육청 : (舊)삼도남초등학교 → 대안교육위탁기관(새날학교)
(舊)하남초등학교 → 대안교육위탁기관(돈보스코학교)