



학교용지 확보 등에 관한 특별법 일부개정법률안

검 토 보 고

< 민관 공동출자법인에 대한 학교용지 무상공급 의무 부과 >
■ 이은주의원 대표발의(의안번호 제2114829호)

2022. 4.

교 육 위 원 회

전 문 위 원 박재유

【 목 차 】

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	3
1. 민관 공동출자법인에 대한 학교용지 무상공급 의무 부과	3
2. 부칙	13
【참고자료】 “법제처 법령해석례”	15

I. 제안경위

1. 발 의 자 : 이은주 · 조해진 · 장혜영 · 강민정 · 강은미 · 김홍걸
이 영 · 박완수 · 류호정 · 서범수 · 배진교 · 심상정
김용판 의원(13인)

2. 발의연월일 : 2022. 2. 24.

3. 회부연월일 : 2022. 2. 25.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 국가나 지방자치단체, 공공기관, 지방공사 등의 공공개발사업시행자가 개발사업을 하는 경우에는 학교용지를 무상으로 공급하고, 민간개발사업시행자가 개발사업을 하는 경우(이하 “민영개발”이라 함)에는 시·도교육청이 학교용지를 「감정평가 및 감정평가사에 관한 법률」에 따른 감정평가에 의한 가액으로 구입하도록 하고 있음.

그런데 지방공사 등이 민간사업자와 공동으로 출자하여 설립한 법인(이하 “공동출자법인”이라 함)이 개발사업을 할 때의 학교용지 공급에 관하여는 명확한 규정이 없음. 이에 따라 공동출자법인의 민간사업자는 토지 강제수용과 각종 개발행정 편의 등의 혜택을 받음에도 불구하고 학교용지의 공급과 관련하여 민영개발과 동일한 부담을 지고 있어 특혜라는 비판이 제기되고 있음.

이에 교육학생의 교육과 복지를 위하여 사용되어야 할 교육예산이 크게 낭비되고 있다는 지적이 제기되고 있는바, 공동출자법인이 개발 사업을 하는 경우 공공기관 등 공공개발사업시행자와 동일하게 학교 용지를 무상 공급하도록 하려는 것임(안 제4조제3항제1호바목 신설).

Ⅲ. 검토의견

1. 민관 공동출자법인에 대한 학교용지 무상공급 의무 부과

개정안은 국가·지방자치단체·공공기관 또는 지방공사 등이 민간사업자와 공동으로 출자하여 설립한 법인이 개발사업을 하는 경우 학교용지를 무상으로 공급하도록 하려는 것임(안 제4조제3항제1호바목 신설).

현행	개정안
제4조(학교용지의 확보 및 경비의 부담) ①·② (생략)	제4조(학교용지의 확보 및 경비의 부담) ①·② (현행과 같음)
③ 제1항과 제2항에 따른 학교용지의 공급가액은 다음 각 호와 같다.	③ ----- -----.
1. 다음 각 목의 개발사업시행자가 개발사업을 하는 경우에는 학교용지를 무상 (「도시 및 주거환경정비법」에 따른 정비사업의 경우 2천세대 규모 이상은 유치원·초등학교와 중학교는 학교용지 조성원가의 100분의 50, 고등학교는 학교용지 조성원가의 100분의 70으로 하고, 2천세대 규모 미만인 경우에는 조성원가)으로 공급 하여야 한다.	1. ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- -----.
가. ~ 마. (생략)	가. ~ 마. (현행과 같음)
<u><신설></u>	<u>바. 가목부터 마목까지의 어느 하나에 해당하는 자가 민간사업자와 공동으로 출자하여 설립한 법인</u>
2. (생략)	2. (현행과 같음)
④ ~ ⑧ (생략)	④ ~ ⑧ (현행과 같음)

현행 「학교용지 확보 등에 관한 특례법」(이하 “학교용지법”이라 함) 제4조제3항¹⁾은 개발사업²⁾ 시행자의 학교용지 공급가액을 개발사업시행자가 국가 또는 지방자치단체, 공공기관, 지방직영기관·지방공사·지방공단(이하 “공공개발사업시행자”라 함)인 경우와 그 외의 경우로 구분하여 규정하고 있는바,

공공개발사업시행자가 개발사업을 하는 경우에는 원칙적으로 해당 공공개발사업시행자가 학교용지를 확보하여 “무상”으로 시·도에 공급하여야 하고(같은 항 제1호),

공공개발사업시행자 외의 개발사업시행자가 개발사업을 하는 경우에는 「감정평가 및 감정평가사에 관한 법률」 제2조제2호³⁾에 따른 “감정평가액”으로 학교용지를 시·도에 공급하도록 규정하고 있음(같은 항 제2호).

1) 「학교용지 확보 등에 관한 특례법」 제4조(학교용지의 확보 및 경비의 부담)

① 특별시·광역시·특별자치시·도 또는 특별자치도(이하 “시·도”라 한다)인 개발사업시행자는 제3조에 따른 학교용지를 확보하여 시·도 교육비특별회계 소관 공유재산(公有財産)으로 하여야 한다.

② 시·도 외의 개발사업시행자는 제3조에 따른 학교용지를 시·도에 공급하고, 시·도는 학교용지를 확보하여 시·도 교육비특별회계 소관 공유재산으로 하여야 한다.

③ 제1항과 제2항에 따른 학교용지의 공급가액은 다음 각 호와 같다.

1. 다음 각 목의 개발사업시행자가 개발사업을 하는 경우에는 학교용지를 무상(「도시 및 주거환경정비법」에 따른 정비사업의 경우 2천세대 규모 이상은 유치원·초등학교와 중학교는 학교용지 조성원가의 100분의 50, 고등학교는 학교용지 조성원가의 100분의 70으로 하고, 2천세대 규모 미만인 경우에는 조성원가)으로 공급하여야 한다.

가. 국가 또는 지방자치단체

나. 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관

다. 「지방공기업법」 제5조에 따른 지방직영기업

라. 「지방공기업법」 제49조에 따른 지방공사

마. 「지방공기업법」 제76조에 따른 지방공단

2. 제1호 각 목의 개발사업시행자 외의 개발사업시행자가 공급하는 학교용지의 공급가액은 「감정평가 및 감정평가사에 관한 법률」 제2조제2호에 따른 감정평가에 의한 가액으로 한다.

④ ~ ⑧ (생략)

2) 「학교용지 확보 등에 관한 특례법」 제2조(정의)

2. “개발사업”이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 법률에 따라 시행하는 사업 중 100세대 규모 이상의 주택건설용 토지를 조성·개발하거나 공동주택(「주택법」 제2조제4호에 따른 준주택 중 대통령령으로 정하는 규모의 오피스텔을 포함한다. 이하 같다)을 건설하는 사업을 말한다.

가. ~ 지. (생략)

3) 「감정평가 및 감정평가사에 관한 법률」 제2조(정의)

2. “감정평가”란 토지등의 경제적 가치를 판정하여 그 결과를 가액(價額)으로 표시하는 것을 말한다.

그런데, 개정안의 제안이유에 따르면, 지방공사 등이 민간사업자와 공동으로 출자하여 설립한 법인(이하 “공동출자법인”이라 함)이 개발사업을 하는 경우에는 학교용지의 공급가액에 관하여 명확한 규정이 없는데,

이로 인해 민관 공동출자법인의 민간사업자는 토지 강제수용과 각종 개발행정 편의 등의 혜택을 받음에도 불구하고 학교용지의 공급과 관련하여 민영개발과 동일한 부담을 지고 있어 특혜를 받고 있다는 비판과 아울러 학생의 교육과 복지를 위하여 사용되어야 할 교육예산이 크게 낭비되고 있다는 지적이 제기되고 있음.

이에 개정안은 민관 공동출자법인이 개발사업을 하는 경우 공공기관 등 공공개발사업시행자와 동일하게 학교용지를 무상으로 공급하도록 하려는 것임.

학교용지법 제4조제3항에서 규정하고 있는 학교용지의 공급가액에 관한 사항의 입법 연혁을 살펴보면,

1995년 학교용지법 제정 당시에는 시·도인 개발사업시행자와 그 외의 개발사업시행자 공히 학교용지의 공급가액을 “조성원가”로 산정하도록 규정하였고⁴⁾, 2000년에는 시·도인 개발사업시행자와 그 외의 개

4) 「학교용지확보에관한특례법」 [시행 1996. 1. 29.] [법률 제5072호, 1995. 12. 29., 제정]

제4조 (학교용지의 확보 및 경비의 부담) ① 특별시·광역시 또는 도(이하 “市·道”라 한다)인 개발사업시행자는 제3조의 규정에 의한 학교용지를 확보하여 이를 시·도교육비특별회계소관의 공유재산으로 하여야 한다.
② 시·도외의 개발사업시행자는 제3조의 규정에 의한 학교용지를 시·도에 공급하고, 시·도는 이를 확보하여 시·도교육비특별회계소관의 공유재산으로 하여야 한다.

③ 제1항의 규정에 의한 학교용지의 확보에 소요되는 비용 및 제2항의 규정에 의한 학교용지의 공급가액은 학교용지의 조성·개발에 소요된 원가(이하 이 조에서는 “조성원가”라 한다)로 산정하되, 초등학교용 학교용지의 경우에는 개발이익환수에관한법률의 규정에 의한 개발이익의 범위안에서 조성원가의 100분의 70으로 할 수 있다.

발사업시행자 공히 학교용지의 공급가액으로 “조성원가” 대신 “감정가액”을 적용하도록 개정되었으며5),

2006년에는 학교용지의 공급가액을 공공개발사업시행자에게는 “조성원가” 또는 조성원가 이하(초·중학교는 조성원가의 50%, 고등학교는 조성원가의 70%)를, 그 외의 개발사업시행자에게는 “감정평가 가액”을 적용하도록 개정되었고6),

2009년부터 공공개발사업시행자에 대해서는 원칙적으로 학교용지를 “무상”으로 공급하도록 개정되어 현재에 이르고 있음7).

5) 「학교용지확보에관한특례법」 [시행 2000. 2. 28.] [법률 제6219호, 2000. 1. 28., 일부개정]

제4조(학교용지의 확보 및 경비의 부담) ① 특별시·광역시 또는 도(이하 “시·도”라 한다)인 개발사업시행자는 제3조의 규정에 의한 학교용지를 확보하여 이를 시·도교육비특별회계소관의 공유재산으로 하여야 한다.

② 시·도외의 개발사업시행자는 제3조의 규정에 의한 학교용지를 시·도에 공급하고, 시·도는 이를 확보하여 시·도교육비특별회계소관의 공유재산으로 하여야 한다.

③ 제1항의 규정에 의한 학교용지의 확보에 소요되는 비용 및 제2항의 규정에 의한 학교용지의 공급가액은 지가공시및토지등의평가에관한법률에 의한 감정가액으로 한다.

6) 「학교용지확보 등에 관한 특례법」 [시행 2006. 7. 19.] [법률 제7963호, 2006. 7. 19., 일부개정]

제4조(학교용지의 확보 및 경비의 부담) ① 특별시·광역시 또는 도(이하 “市·道”라 한다)인 개발사업시행자는 제3조의 규정에 의한 학교용지를 확보하여 이를 시·도교육비특별회계소관의 공유재산으로 하여야 한다.

② 시·도외의 개발사업시행자는 제3조의 규정에 의한 학교용지를 시·도에 공급하고, 시·도는 이를 확보하여 시·도교육비특별회계소관의 공유재산으로 하여야 한다.

③ 제1항 및 제2항의 규정에 의한 학교용지의 공급가액은 다음 각 호와 같다.

1. 다음 각 목의 개발사업시행자가 공급하는 학교용지의 공급가액은 초·중학교의 경우에는 학교용지 조성원가의 100분의 50으로 하고, 고등학교의 경우에는 학교용지 조성원가의 100분의 70으로 한다. 다만, 2천세대 규모 미만의 개발사업을 시행하는 경우에는 학교용지 조성원가로 한다.

가. 국가 또는 지방자치단체

나. 「정부투자기관 관리기본법」 제2조제1항의 규정에 의한 정부투자기관

다. 「지방공기업법」 제5조의 규정에 의한 지방직영기업

라. 「지방공기업법」 제49조의 규정에 의한 지방공사

마. 「지방공기업법」 제76조의 규정에 의한 지방공단

2. 제1호의 규정에 의한 개발사업시행자 외의 개발사업시행자가 공급하는 학교용지의 공급가액은 「부동산 가격공시 및 감정평가에 관한 법률」 제2조제7호의 규정에 의한 감정평가에 의한 가액으로 한다.

7) 「도시 및 주거환경정비법」에 따른 정비사업의 경우 2천세대 규모 이상은 유치원·초등학교와 중학교는 학교용지 조성원가의 100분의 50, 고등학교는 학교용지 조성원가의 100분의 70으로 하고, 2천세대 규모 미만인 경우에는 조성원가를 적용함.

< 개발사업시행자에 대한 학교용지 공급가액 >

구분	1995년(제정)	2000년(개정)	2006년(개정)	2009년(개정)~
공공개발사업 시행자	조성원가 (초등학교 용지는 조성원가의 70%)	감정가격	조성원가 또는 그 이하	무상 (예외 : 조성원가 기준)
그 외의 사업시행자		감정가격		

※ 「학교용지 확보 등에 관한 특례법」 제4조제3항

2006년에 공공개발사업시행자와 그 외의 개발사업시행자를 구분하여 공공개발사업시행자로 하여금 “조성원가” 이하의 저렴한 가격으로 학교용지를 공급하도록 학교용지법을 개정 한 이유⁸⁾를 살펴보면,

당시 공영개발지역의 지가상승으로 학교용지의 매입비용이 매년 증가하고 있고, 교육세 세수결손으로 인하여 시·도 교육청의 재정상태가 악화되고 있으므로 학교용지의 공급가액을 조정하여 교육재정의 부담을 완화함으로써 개발지역 안에 필요한 학교를 적기에 신설할 수 있도록 하려는 것으로 이해됨⁹⁾.

아울러, 2009년에 공공개발사업시행자가 학교용지를 무상으로 공급하도록 학교용지법을 개정 한 이유¹⁰⁾를 살펴보면,

8) 「학교용지 확보 등에 관한 특례법」 [시행 2006. 7. 19.] [법률 제7963호, 2006. 7. 19., 일부개정] 개정이유
“지금까지는 국가, 지방자치단체, 정부투자기관 및 지방공사 등이 개발사업시행자로서 주택건설용 토지를 조성·개발하거나 공동주택을 건설하는 경우 학교용지를 감정가격으로 공급하여 왔으나, 앞으로는 초·중 학교의 경우에는 학교용지 조성원가의 100분의 50으로, 고등학교의 경우에는 학교용지 조성원가의 100분의 70으로 공급하도록 하여, 교육재정의 부담을 완화함으로써 개발지역 안에 필요한 학교를 적기에 신설할 수 있도록 하려는 것임.”

9) 「학교용지 확보 등에 관한 특례법 일부개정법률안(정부제출, 의안번호 제173602호)」에 대한 교육위원회 전문위원 검토보고서, p.2

10) 「학교용지 확보 등에 관한 특례법」 [시행 2009. 5. 28.] [법률 제9743호, 2009. 5. 28., 일부개정] 개정이유
“각종 개발사업으로 인한 학교설립 수요가 증가하고 있으나 일부 지역의 경우 자원 부족으로 학교 신설이 어려워 해당 개발사업이 지연되거나 학교가 없는 상태에서 주택이 분양되는 등 문제점이 발생하고 있어 학교용지 무상공급, 학교시설 무상공급 및 학교용지부담금 부과율 인상 등을 통하여 개발사업시행자의 책임을 강화함으로써 각종 개발사업 과정에서 나타나는 학교설립에 관한 문제점을 개선하려는 것임.”

시·도 교육청의 세입구조가 경직적인 상황에서 개발사업에 따른 추가적인 학교신설비가 발생할 경우 학교운영비 등 직접교육비를 줄일 수밖에 없고, 이는 교육의 질적 저하로 이어질 우려가 있어 개발사업에 따른 학교용지 확보 비용의 부담을 경감하기 위하여 학교용지의 공급가격을 인하하려는데 입법목적이 있는 것으로 보임¹¹⁾.

이처럼 2006년 이후 학교용지의 공급가액과 관련된 규정이 공공개발사업시행자의 부담을 강화하는 방향으로 개정되어 온 것은 교육재정의 부담을 완화하고 학교용지를 보다 원활하게 확보할 수 있도록 하려는 입법정책적 판단에 따른 것으로서,

개발사업시행자가 국가 등 공공기관이라고 해서 반드시 학교용지를 무상으로 또는 상대적으로 저렴하게 공급하여야 하는 논리적 필연성이 있는 것은 아니므로 민관 공동출자법인에 대하여 학교용지 무상공급 의무를 부과할지 여부는 입법정책적으로 선택이 가능한 부분이라고 볼 수 있음.

지방교육재정의 현황을 살펴보면 2021년 가결산 기준으로 세입결산 88.1조원 중 교부금 등 중앙정부 이전수입이 65.6조원으로 약 75%를, 지자체 이전수입이 15.5조원으로 약 17.6%를 차지하는 등 중앙정부와 지자체의 의존도가 매우 높고, 세입 재원의 70% 이상을 차지하는 지

11) 「학교용지 확보 등에 관한 특례법 일부개정법률안(임해규의원 대표발의 의안번호 제1801630호, 김진표의원 대표발의 의안번호 제1801887호, 정부 제출 의안번호 제1802165호)」에 대한 교육과학기술위원회 전문위원 검토보고서, p.16

방교육재정교부금은 내국세와 연동되어 경기 변동의 영향을 크게 받으므로 예측이 어려우며, 세출은 인건비, 공립학교 전출금 등 경직성 경비의 비중이 약 75%를 차지하고 있는 점 등을 고려해 볼 때, 학교용지의 무상공급 대상을 확대하는 것은 필요한 측면이 있음.

아울러, 도시개발사업 등 일부 개발사업은 공공개발사업시행자가 민간사업자와 공동으로 출자하여 설립한 법인에 대해서도 일정한 요건을 충족하면 토지 등의 수용·사용 권한을 부여하고 있는데, 이러한 경우에는 민간사업자에 비하여 상대적으로 낮은 비용으로 학교용지를 조성·개발할 수 있다는 점에서 학교용지의 공급가액을 공공개발사업시행자와 동일하게 적용할 수 있는 측면 또한 있을 것으로 보임.

다만, 개정안은 공공개발사업시행자가 민간사업자와 공동으로 출자하여 설립한 법인은 공공개발사업시행자가 출자한 비율에 관계 없이 학교용지를 무상으로 공급하도록 일률적으로 규정하고 있는데,

이는 공동출자법인의 설립을 저해하는 요인이 될 수 있는 측면이 없지 아니하며, 공공개발사업시행자가 출자를 하더라도 그 비율이 낮은 경우에는 토지의 수용·사용이 불가능한 경우도 있을 수 있으므로¹²⁾, 공공개발사업시행자가 일정 비율 이상 출자한 경우에 한하여 공공개발사업시행자와 동일하게 취급하는 방안¹³⁾에 대해서도 고려해 볼 필요가 있을 것으로 생각됨.

12) 도시개발사업, 산업단지개발사업, 역세권개발사업 등의 경우가 그러함.

참고로, 토지의 수용·사용 권한에 상응하여 의무를 부과하는 입법례로는 「주택법」이 있는데, 「주택법」은 종전에 도시개발사업의 시행자가 국가·지방자치단체·공공기관·정부출연기관 또는 지방공사인 경우에 한정하여 사업을 통해 조성·개발된 용지를 “공공택지”로 분류하고 분양가상한제를 적용하였으나, 2021년 12월 국가 등 공공시행자가 “100분의 50을 초과하여 출자”한 법인이 도시개발사업을 통해 수용 또는 사용의 방식으로 개발·조성한 토지 또한 “공공택지”로 분류하여 분양가상한제를 적용하는 것으로 개정되었음¹³⁾¹⁴⁾.

한편, 법제처는 개정안과 관련하여 공동출자법인은 공공과 민간의 지분을 또는 주식 수에 따른 투자비율 인정이 가능하여 그 비율에 따라 학교용지의 공급가액을 무상 또는 유상으로 구분하는 것이 가능할 것이므로, 학교용지의 무상공급은 공공 출자 비율에 해당하는 부분으로 한정하는 방안을 검토해 볼 수 있다는 의견을 제시함¹⁵⁾.

참고로, 공공과 민간이 공동으로 개발사업을 시행하는 경우 민간개

13) 「주택법」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

24. “**공공택지**”란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 공공사업에 의하여 개발·조성되는 공동주택이 건설되는 용지를 말한다.

가. ~ 마. (생략)

바. 「도시개발법」에 따른 도시개발사업[같은 법 제11조제1항제1호부터 제4호까지의 시행자 또는 같은 항 제11호에 해당하는 시행자(**같은 법 제11조제1항제1호부터 제4호까지의 시행자가 100분의 50을 초과하여 출자한 경우에 한정**한다)가 같은 법 제21조에 따른 수용 또는 사용의 방식으로 시행하는 사업과 혼용방식 중 수용 또는 사용의 방식이 적용되는 구역에서 시행하는 사업만 해당한다] <2021.12.21. 개정>

사. ~ 차. (생략)

14) 공공택지 제도의 유래를 살펴볼 때 공공택지로 분류하기 위한 “공공성”의 판단기준은 토지의 수용권 유무이고, 「도시개발법」에 따라서 공공시행자가 100분의 50을 초과하여 출자한 법인에게도 토지수용권이 부여되므로 공공성이 있다고 보아 공공택지로 분류하고 분양가상한제를 적용한 것임.(「주택법 일부개정법률안」(이현승의원 대표발의, 의안번호 제2112814호 및 김교홍의원 대표발의, 의안번호 제2113379호)에 대한 국토교통위원회 전문위원 검토보고서, p.5)

15) 붙임 【참고자료】 “법제처 법령해석례” 참조

발사업시행자가 유상으로 제공하여야 하는 학교용지의 공급 면적을 총 개발사업비 중 분담하는 금액의 비율로 규정하는 내용의 「학교용지 확보 등에 관한 특례법 일부개정법률안」(강준현의원 대표발의, 2021. 7.27, 의안번호 제11766호)이 우리 교육위원회에 계류되어 있음.

현 행	강준현의원 대표발의안
제4조(학교용지의 확보 및 경비의 부담) ① ~ ③ (생략) <u><신 설></u>	제4조(학교용지의 확보 및 경비의 부담) ① ~ ③ (현행과 같음) ④ 제3항제1호 각 목에 따른 개발사업시행자와 같은 항 제2호에 따른 개발사업시행자가 <u>공동으로 개발사업을 시행하는 경우에는 총 개발사업비 중 각 개발사업시행자가 분담하는 금액의 비율에 따라 학교용지의 공급 면적을 결정하여 그 비율에 해당하는 학교용지를 공급하여야 한다.</u> 이 경우 각 개발사업시행자가 공급하는 학교용지의 공급가액에 대하여는 제3항에 따른다.
④ ~ ⑧ (생략)	⑤ ~ ⑨ (생략)

개정안과 관련하여 교육부, 경기도교육청, 법제처, 대한건설협회, 한국주택협회는 각각 다음과 같은 의견을 제시함.

【교육부】

- 민관 공동출자법인의 공공성 강화를 위한 개정안의 취지는 동의함. 또한, 민관 공동출자법인의 공공성과 동 개정안의 입법취지 등을 고려할 때, 공공-민간 공동 개발 사업시행자에게도 학교용지 무상공급 의무를 부여하는 것이 바람직하다고 판단됨.

【경기도교육청】

- 공공-민간 출자 법인의 학교용지 무상공급 의무 부여의 적절성은 입법권자 고도의 판단에 의한 의사결정이므로 별론(別論)으로 하고, ‘공공-민간 공동 개발 사업시행자’의 경우, 개발사업의 공공성과 경제성을 같이 판단하여 사업을 시작한다는 점에서 ‘공공-민간 출자 법인’과 성격이 유사하므로 ‘공공-민간 공동 개발 사업시행자’에게도 학교용지 무상공급 의무를 부여하는 것이 바람직함.

【법제처】

- 현행 규정에 따르더라도 민간과 공공이 출자하여 사업을 시행하는 경우 공공이 출자한 비율에 대해서만 학교용지를 무상으로 공급하도록 해석하고 있는바, 개정안과 같이 출자한 비율에 상관없이 공공이 사업시행자인 경우처럼 학교용지 무상공급 의무를 부과하는 것은 민간 출자 부분에 대하여 형평성 논란 또는 재산권 침해 문제가 발생할 우려가 있음.
- 공동출자법인은 공공과 민간의 지분을 또는 주식 수에 따른 투자비율 인정 이 가능하여 그 비율에 따라 학교용지 공급가액을 무상 또는 유상으로 구분하는 것이 가능할 것이므로, 학교용지 무상공급은 공공 출자 비율에 해당하는 부분으로 한정하는 것을 검토해 볼 수 있을 것임.

【대한건설협회】

- 공동출자법인의 학교용지 확보 비용 증가는 분양가 상승 등 사업여건 악화로 이어져 민간의 개발사업 참여 유인을 감소시키고, 이는 결국 민관개발사업을 위축시켜 개발사업 지연, 주택공급 부진으로 국민경제에도 악영향을 미칠 수 있음.
- 이미 민관개발에 대한 부정적 인식(대장동 사건)으로 민관개발사업에서 민간사업자의 이윤율을 제한하는 등의 제도가 마련된 상태에서 학교용지 확보 비용까지 민간이 부담토록 하는 것은 과도한 규제이고, 장기간 소요되는 개발사업의 원활한 추진을 위해서는 민간의 참여가 반드시 필요하므로 민간을 규제 대상이 아닌 동반·협력관계로 인식을 전환할 필요가 있음.

【한국주택협회】

- 부담 과중에 따른 사업성 악화로 공동개발 참여가 저조하므로 사업비 부담 비율(지분)별로 공공은 무상, 민간은 감정가액으로 부담하는 것이 바람직함.

2. 부칙

개정안은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행하고, 제4조제3항제1호바목의 개정규정을 이 법 시행 이후 개발사업에 따라 실시계획의 허가·인가 또는 승인을 신청하는 사업분부터 적용하도록 규정하고 있음.

부 칙
제1조(시행일) 이 법은 <u>공포 후 6개월이 경과한 날</u> 부터 시행한다. 제2조(학교용지 무상공급에 관한 적용례) 제4조제3항제1호바목의 개정규정은 이 법 시행 이후 개발사업에 따라 <u>실시계획의 허가·인가 또는 승인을 신청하는 사업분부터</u> 적용한다.

안 부칙 제2조는 민관 공동출자법인의 학교용지 무상공급 의무가 어떤 대상부터 적용되는지를 명확히 하려는 것인데, 개발사업 중에는 「공공주택 특별법」에 따른 공공주택사업이나 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」에 따른 빈집정비사업처럼 사업추진단계 중 실시계획의 인·허가 단계가 별도로 없는 사업도 있으므로 “실시계획”이라는 용어를 보다 일반적인 “사업계획”이라는 용어로 대체하는 방안을 고려할 필요가 있을 것으로 생각됨.

참고로 개정안 부칙 제2조의 자구와 관련하여 법제처의 의견은 다음과 같음.

【법제처】

- “사업분”이라는 표현은 우리말 어법에 맞지 않으므로 “사업”으로 수정하는 것을 검토해 볼 필요가 있음.

문 의 처
02)6788-5184

【참고자료】

< 법제처 법령해석례 >

1. 경기도 교육청 - 학교용지를 무상으로 공급하여야 하는 개발사업시행자의 범위 (「학교용지 확보 등에 관한 특례법」 제4조제3항제1호 등 관련) 법제처-13-0393

□ 질의요지

「학교용지 확보 등에 관한 특례법」 제4조제3항제1호에서는 국가 또는 지방자치단체, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관, 「지방공기업법」 제5조에 따른 지방직영기업 등 각 목의 개발사업시행자(300가구 규모 이상의 개발사업을 시행하는 자를 말함. 이하 같음)가 개발사업을 하는 경우에는 학교용지를 무상으로 공급하여야 한다고 규정하고 있고, 같은 항 제2호에서는 “제1호 각 목의 개발사업시행자 외의 개발사업시행자가 공급하는 학교용지의 공급가액은 「부동산 가격공시 및 감정평가에 관한 법률」 제2조제7호에 따른 감정평가에 의한 가액으로 한다”고 규정하고 있는바,

「학교용지 확보 등에 관한 특례법」 제4조제3항제1호 각 목에 따른 국가, 지방자치단체 등 개발사업시행자(이하 “공공사업시행자”라 함)와 그 외의 개발사업시행자가 공동으로 개발사업을 하는 경우에 같은 항 제1호에 따라 학교용지를 무상으로 공급하여야 하는지, 아니면 같은 항 제2호에 따라 학교용지의 공급가액을 감정평가에 의한 가액으로 하여야 하는지?

□ 회답

공공사업시행자와 그 외의 개발사업시행자가 공동으로 개발사업을 하는 경우에는 해당 사업의 규모, 형태 등을 고려하여 학교용지의 공급가액 산정을 위한 부담비율을 확정 한 후에 공공사업시행자의 부담비율에 해당하는 부분은 「학교용지 확보 등에 관한 특례법」 제4조제3항제1호에 따라 학교용지를 무상으로 공급하여야 하고, 공공사업시행자 외의 개발사업시행자의 부담비율에 해당하는 부분은 같은 항 제2호에 따라 학교용지의 공급가액을 감정평가에 의한 가액으로 하여야 할 것입니다.

□ 이유

「학교용지 확보 등에 관한 특례법」(이하 “학교용지법”이라 함) 제4조제3항제1호에서는 국가 또는 지방자치단체(가목), 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관(나목), 「지방공기업법」 제5조에 따른 지방직영기업(다목), 「지방공기업법」 제49조에 따른 지방공사(라목), 「지방공기업법」 제76조에 따른 지방공단(마목)이 개발사업을 하는 경우에는 학교용지를 무상으로 공급하여야 한다고 규정하고 있고, 같은 항 제2호에서는 “제1호 각 목의 개발사업시행자 외의 개발사업시행자가 공급하는 학교용지의 공급가액은 「부동산 가격공시 및 감정평가에 관한 법률」 제2조제7호에 따른 감정평가에 의한 가액으로 한다”고 규정하고 있는바, 이 사안에서는 공공사업시행자와 그 외의 개발사업시행자가 공동으로 개발사업을 하는 경우에 학교용지법 제4조제3항제1호에 따라 학교용지를 무상으로 공급하여야 하는지, 아니면 같은 항 제2호에 따라 학교용지의 공급가액을 감정평가에 의한 가액으로 하여야 하는지가 문제될 수 있습니다.

살피건대, 학교용지법에서는 공공사업시행자와 그 외의 개발사업시행자가 공동으로 개발사업을 하는 경우에 대하여 별도로 규정하지 않고 있는 반면, 이 경우 공공사업시행자와 그 외의 개발사업시행자 모두 사업시행자라고 할 수 있으며, 학교용지의 공급가액은 특정 금액으로 산정이 가능한 것으로 일정 비율에 따라 안분하는 것도 가능하므로, 학교용지법 제4조 제3항제1호 또는 제2호 중 어느 하나를 적용하여 전체 학교용지의 공급가액을 무상으로 하거나 감정평가에 의한 가액으로 하기 보다는 공공사업시행자와 그 외의 개발사업시행자가 공동으로 개발사업을 하는 경우에는 해당 사업의 규모, 형태 등을 고려하여 학교용지의 공급가액 산정을 위한 부담비율을 확정 한 후에 공공사업시행자의 부담비율에 해당하는 부분은 학교용지를 무상으로 공급하여야 하고, 공공사업시행자 외의 개발사업시행자의 부담비율에 해당하는 부분은 학교용지의 공급가액을 감정평가에 의한 가액으로 하여야 할 것입니다.

한편, 학교용지법 제4조제3항이 공공성이 강한 같은 항 제1호 각 목에 열거된 공공사업시행자에게만 학교용지의 무상공급의무를 부과하고 있으므로, 공공사업시행자와 그 외의 개발사업시행자가 공동으로 개발사업을 하는 경우에는 학교용지 전부에 대하여 같은 항 제2호에 따라 학교용지의 공급가액을 감정평가에 의한 가액으로 하여야 한다는 의견도 있을 수 있으나, 2009. 5. 28. 학교용지법을 개정하여 공공사업시행자가 개발사업을 하는 경우에 학교용지를 무상으로 공급하도록 규정한 것은 각종 개발사업으로 인한 학교설립 수요가 증가하고 있으나, 일부 지역의 경우 재원 부족으로 학교 신설이 어려워 해당 개발사업이 지연되거나 학교가 없는 상태에서 주택이 분양되는 등 문제점이 발생하고 있어 학교용지 무상공급 등을 통하여 개발사업시행자의 책임을 강화함으로써 각종 개발사업 과정에서 나타나는 학교설립에 관한 문제점을 개선하기 위한 것이고, 만약 공공사업시행자가 그 외의 개발사업시행자와 공동으로 개발사업을 시행한다는 이유로 학교용지 무상공급의무를 면제한다면 공공사업시행자가 민간사업시행자를 참여시켜 학교용지 및 그 시설에 대한 무상공급의무를 해태할 우려가 있으므로, 위 의견은 타당하지 않다고 할 것입니다.

또한, 개발사업 과정에서 나타나는 학교설립에 관한 문제점을 개선하기 위해 공공사업시행자가 개발사업을 하는 경우에 학교용지를 무상으로 공급하도록 학교용지법을 개정하였으므로, 공공사업시행자와 그 외의 개발사업시행자가 공동으로 개발사업을 하는 경우 역시 학교용지법 제4조제3항제1호에 따라 학교용지 전부를 무상으로 공급하여야 한다는 의견도 있을 수 있으나, 학교용지법 제4조제3항제1호에서는 “공공사업시행자가 개발사업을 하는 경우에는 학교용지를 무상으로 공급하여야 한다”고 규정하고 있는바, 공공사업시행자가 아닌 개발사업시행자에게까지 학교용지 무상공급의무를 부과하는 것은 공공사업시행자와 공동하여 개발사업을 시행하는 민간사업시행자의 재산권을 부당하게 침해할 우려가 있으므로, 위 의견도 타당하지 않다고 할 것입니다.

따라서, 공공사업시행자와 그 외의 개발사업시행자가 공동으로 개발사업을 하는 경우에는 해당 사업의 규모, 형태 등을 고려하여 학교용지의 공급가액 산정을 위한 부담비율을 확정 한 후에 공공사업시행자의 부담비율에 해당하는 부분은 학교용지법 제4조제3항제1호에 따라 학교용지를 무상으로 공급하여야 하고, 공공사업시행자 외의 개발사업시행자의 부담비율에 해당하는 부분은 같은 항 제2호에 따라 학교용지의 공급가액을 감정평가에 의한 가액으로 하여야 할 것입니다.

2. 경기도 의왕시 - 지방공사가 출자한 특수목적법인이 학교용지를 무상으로 공급하여야 하는 개발사업시행자에 해당하는지(「학교용지 확보 등에 관한 특례법」 제4조제3항 등 관련) 법제처-15-0707

□ 질의요지

「학교용지 확보 등에 관한 특례법」 제4조제3항제1호라목에서는 「지방공기업법」 제49조에 따른 지방공사가 개발사업을 하는 경우에는 학교용지를 무상으로 공급하여야 한다고 규정하고 있고,

「지방공기업법」 제54조제1항에서는 지방공사는 지방공사의 사업과 관계되는 사업을 효율적으로 수행하기 위하여 지방자치단체의 장의 승인을 받아 지방자치단체 외의 다른 법인에 출자할 수 있다고 규정하고 있는바,

지방공사가 「지방공기업법」 제54조제1항에 따라 민간기업과 함께 출자한 특수목적법인이 개발사업을 하는 경우에 「학교용지 확보 등에 관한 특례법」 제4조제3항제1호에 따라 학교용지를 무상으로 공급하여야 하는지?

□ 회답

지방공사가 「지방공기업법」 제54조제1항에 따라 민간기업과 함께 출자한 특수목적법인이 개발사업을 하는 경우 지방공사가 출자한 비율에 해당하는 부분에 대해서는 「학교용지 확보 등에 관한 특례법」 제4조제3항제1호에 따라 학교용지를 무상으로 공급하여야 합니다.

□ 이유

「학교용지 확보 등에 관한 특례법」(이하 “학교용지법”이라 함) 제2조제2호에서는 “개발사업”이란 「도시개발법」 등에 따라 시행하는 사업 중 100가구 규모 이상의 주택건설용 토지를 조성·개발하거나 공동주택을 건설하는 사업을 말한다고 규정하고 있고, 같은 법 제3조제1항에서는 300가구 규모 이상의 개발사업을 시행하는 자는 개발사업을 시행하기 위하여 수립하는 계획에 학교용지의 조성·개발에 관한 사항을 포함시켜야 한다고 규정하고 있으며, 같은 법 제4조제3항제1호에서는 국가, 지방자치단체, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관, 「지방공기업법」에 따른 지방직영기업, 지방공사, 지방공단(이하 “공공사업시행자”라 함)이 개발사업을 하는 경우에는 학교용지를 무상으로 공급하여야 한다고 규정하고 있고, 같은 항 제2호에서는 “제1호 각 목의 개발사업시행자 외의 개발사업시행자가 공급하는 학교용지의 공급가액은 「부동산 가격공시 및 감정평가에 관한 법률」 제2조제7호에 따른 감정평가에 의한 가액으로 한다”고 규정하고 있습니다.

한편, 「지방공기업법」 제54조제1항에서는 지방공사는 지방공사의 사업과 관계되는 사업을 효율적으로 수행하기 위하여 지방자치단체의 장의 승인을 받아 지방자치단체 외의 다른 법인에 출자할 수 있다고 규정하고 있는바,

이 사안은 지방공사가 「지방공기업법」 제54조제1항에 따라 민간기업과 함께 출자한 특수목적법인(이하 “특수목적법인”이라 함)이 개발사업을 하는 경우 학교용지법 제4조제3항제1호에

따라 학교용지를 무상으로 공급하여야 하는지, 아니면 같은 항 제2호에 따라 감정평가에 의한 가격으로 공급하여야 하는지에 관한 것이라 하겠습니다.

먼저, 학교용지법의 입법연혁을 살펴보면, 이 법은 학교설립의 수요가 급증함에도 불구하고 지방교육재정이 취약하고 지가의 급격한 상승으로 인하여 학교용지의 확보가 어려운 점을 고려하여 학교용지의 조성·개발·공급 및 경비의 부담에 관한 특례를 규정함으로써 학교용지를 원활하게 확보하기 위하여 제정되었고(1995. 12. 29. 법률 제5702호로 제정되어 1996. 1. 29. 시행된 학교용지 확보 등에 관한 특례법 제정이유서 참조), 그 후에도 일부 지역의 경우 재원 부족으로 학교 신설이 어려워 해당 개발사업이 지연되거나 학교가 없는 상태에서 주택이 분양되는 등 문제점이 발생함에 따라 학교용지 및 학교시설 무상공급 등을 통하여 개발사업시행자의 책임을 강화하는 내용으로 개정(2009. 5. 28. 법률 제9743호로 일부개정되어 같은 날 시행된 학교용지 확보 등에 관한 특례법 개정이유서 참조)되었습니다.

또한, 학교용지법 제4조제3항제1호에서는 “다음 각 목의 개발사업시행자가 개발사업을 하는 경우에는 학교용지를 무상으로 공급하여야 한다”고 규정하여 무상공급의 주체를 각 목에서 규정하고 있으나, 공공사업시행자가 개발사업을 하는 방식에 대하여 구체적으로 특정하고 있지 않으므로, 공공사업시행자가 개발사업을 하는 방식에는 공공사업시행자가 단독으로 개발사업을 하거나 공공사업시행자와 그 외의 개발사업시행자가 공동으로 개발사업을 하는 경우(법제처 2013. 12. 11. 회신 13-0393 해석례 참조)뿐만 아니라, 공공사업시행자가 출자한 법인이 개발사업을 하는 경우 등 다양한 방식이 포함된다고 할 것입니다.

위와 같은 학교용지법의 입법연혁을 고려할 때, 공공사업시행자로 하여금 학교용지를 무상으로 공급하도록 한 취지는 다양한 방식으로 개발사업을 하는 경우에도, 어느 방식에 의하든 공공사업시행자가 실질적으로 해당 개발사업에서 차지하는 비율만큼은 공공사업시행자에게 학교용지를 무상으로 공급하도록 의무를 지우려는 것이라 할 것입니다.

더욱이, 특수목적법인은 「법인세법」 제51조의2제1항제9호에 따라 회사의 자산을 설비투자, 사회간접자본 시설투자, 자원개발, 그 밖에 상당한 기간과 자금이 소요되는 특정사업에 운용하고 그 수익을 주주에게 배분하는 회사일 것(가목), 본점 외의 영업소를 설치하지 아니하고 직원과 상근하는 임원을 두지 아니할 것(나목), 한시적으로 설립된 회사로서 존립기간이 2년 이상일 것(다목) 등 각 목의 요건을 갖춘 법인으로서 일정 기간 자산을 특정사업에 운용하여 그 수익을 주주에게 배분하기 위하여 한시적으로 설립된 명목회사에 불과하다는 점을 고려할 때, 실질적인 개발사업시행자는 특수목적법인에 출자한 지방공사와 민간기업이라고 할 것입니다.

이상과 같은 점을 종합해 볼 때, 지방공사가 「지방공기업법」 제54조제1항에 따라 민간기업과 함께 출자한 특수목적법인이 개발사업을 하는 경우 지방공사가 출자한 비율에 해당하는 부분에 대해서는 학교용지법 제4조제3항제1호에 따라 학교용지를 무상으로 공급하여야 한다고 할 것입니다.