



제410회국회(정기회)
제 6 차 교 육 위 원 회

학교용지 확보 등에 관한 특별법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈기부채납 관련 분쟁조정위원회 설치〉

■ 서병수의원 대표발의(의안번호 제2124130호)

2023. 11.

교 육 위 원 회

수석전문위원 채수근

【 목 차 】

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	3

I. 제안경위

1. 발 의 자 : 서병수의원 등 10인

2. 발의연월일 : 2023. 9. 1.

3. 회부연월일 : 2023. 9. 4.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법령에 따르면 300세대 규모 이상의 개발사업시행자는 교육감과 협의하여 학교용지를 적정하게 확보하여야 하고, 개발사업계획의 승인을 신청할 때 교육감의 의견서와 협의결과를 제출하여야 함. 한편, 민간개발사업시행자가 교육감과의 협의 과정에서 원활한 사업 진행 등을 위하여 학교시설이나 학교용지 등을 무상공급하는 경우 학교용지부담금 부과대상에서 면제됨.

그런데 민간개발사업시행자와 교육감 간 협의 과정에서 면제되는 학교용지부담금보다 학교시설 등의 무상공급과 관련하여 더 큰 비용이 발생하거나 무상공급 관련 규모, 비용분담, 개교시기 등에 관한 협의가 원만히 이루어지지 않아 사업기간이 무기한 지연되는 등 민간개발사업시행자에게 과도한 부담이 발생하는 사례가 나타나고 있고 이로 인한 분쟁이 빈발하고 있음.

이에 학교시설 또는 학교용지의 무상공급 등과 관련하여 민간개발

사업시행자와 교육감 간 분쟁 발생 시, 이를 원만하게 조정할 수 있도록 교육부에 분쟁조정위원회를 설치·운영함으로써 학교시설 확충이 원활히 이루어지고 불필요한 갈등과 분쟁을 해소하는 데 기여하려는 것임(제4조의3부터 제4조의7까지 신설).

Ⅲ. 검토의견

개정안은 학교시설 또는 학교용지의 무상공급·기부채납에 관한 분쟁을 조정하기 위하여 교육부에 학교시설 등 분쟁조정위원회(이하 “조정위원회”라 함)를 설치하고, 조정위원회의 구성 및 운영, 조정절차, 합의 권고 및 조정의 효력 등에 관한 사항을 규정하려는 것임(안 제4조의3부터 제4조의7까지 신설).

현 행	개 정 안
<u><신 설></u>	<u>제4조의3(학교시설 등 분쟁조정위원회</u> <u>의 구성·운영) ① 학교시설 또는 학</u> <u>교용지의 무상공급이나 기부채납에</u> <u>관한 분쟁을 조정하기 위하여 교육</u> <u>부에 학교시설 등 분쟁조정위원회(이</u> <u>하 “위원회”라 한다)를 둔다.</u> <u>② 위원회는 위원장 1명과 부위원장</u> <u>1명을 포함한 10명 이내의 위원으로</u> <u>구성한다.</u> <u>③ 위원회의 위원은 대통령령으로</u> <u>정하는 중앙행정기관 소속 공무원으</u> <u>로서 해당 기관의 장이 지명하는 사</u> <u>람과 다음 각 호의 어느 하나에 해</u> <u>당하는 사람 중 교육부장관이 위촉</u> <u>하는 사람이 된다.</u> <u>1. 교육학·법학·경제학·건축학·</u> <u>건축공학 등 교육분야와 관련된 학</u> <u>문을 전공하고 「고등교육법」에</u> <u>따른 대학에서 조교수 이상으로 재</u>

현행	개정안
<신설>	<u>직한 사람</u> 2. <u>변호사·회계사 또는 감정평가사의 자격이 있는 사람</u> 3. <u>그 밖에 교육 및 개발사업 분야에 대한 학식과 경험이 풍부한 사람으로서 대통령령으로 정하는 요건에 해당하는 사람</u> ④ <u>위원회의 위원장은 교육부장관이 위원 중에서 임명하고, 부위원장은 위원회가 위원 중에서 선출한다.</u> ⑤ <u>위원장과 공무원이 아닌 위원의 임기는 2년으로 하되 연임할 수 있으며, 보궐위원의 임기는 전임자의 남은 임기로 한다.</u> ⑥ <u>위원회 위원의 해촉 및 제척·기피·회피에 관하여는 대통령령으로 정한다.</u> ⑦ <u>위원회의 회의는 위원장이 소집하며, 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.</u> ⑧ <u>그 밖에 위원회의 구성·운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</u> <u>제4조의4(위원회의 조정 등) ① 위원회는 학교시설 또는 학교용지의 무상공급이나 기부채납에 관하여 분쟁당사자의 어느 한쪽 또는 양쪽의 신청을 받아 다음 각 호의 분쟁을 심사·조정한다.</u>

현행	개정안
	1. <u>학교시설 또는 학교용지의 위치 · 규모 · 설치기준 등에 관한 분쟁</u> 2. <u>학교시설 또는 학교용지의 확보 · 설치 관련 비용에 관한 분쟁</u> 3. <u>개교시기에 관한 분쟁</u> 4. <u>그 밖에 학교시설 또는 학교용지의 무상공급이나 기부채납과 관련하여 대통령령으로 정하는 분쟁</u> ② 위원회는 분쟁당사자 중 어느 한 쪽으로부터 분쟁의 조정을 신청받으면 그 신청 내용을 상대방에게 알려야 하며, 상대방은 그 조정에 참여하여야 한다. ③ 위원회는 분쟁의 성질상 위원회에서 이를 조정하는 것이 부적합하다고 인정하거나 부정한 목적으로 조정이 신청되었다고 인정하면 그 조정을 거부할 수 있다. 이 경우 조정 거부의 사유 등을 신청인에게 통보하여야 한다. ④ 위원회는 조정당사자 중 어느 한 쪽이 소(訴)를 제기하면 조정을 중지하고 소 제기로 인하여 조정이 중지된 사실을 조정당사자에게 통보하여야 한다. ⑤ 위원회는 조정 신청을 받은 날부터 30일 이내에 이를 심사하여 조정안을 작성하여야 한다. 다만, 정당한 사유가 있는 경우에는 위원회의 의결을 거쳐 30일의 범위에서 그 기간

현행	개정안
<신설>	을 연장할 수 있다. ⑥ 위원회는 제5항 단서에 따라 기간을 연장한 경우에는 기간 연장의 사유와 그 밖에 기간 연장에 관한 사항을 조정당사자에게 통보하여야 한다. 제4조의5(조사 및 의견 청취) ① 위원회는 필요하다고 인정하면 위원회의 위원 또는 교육부 소속 공무원으로 하여금 해당 조정에 관련된 서류를 열람하게 하거나 관계 사업장에 출입하여 조사하게 할 수 있다. ② 위원회는 조정당사자 또는 조정 관련 이해관계인으로 하여금 회의에 출석하여 발언하게 할 수 있다.
<신설>	제4조의6(합의의 권고) 위원회는 조정 신청을 받으면 조정당사자에게 분쟁 해결에 관한 합의를 권고할 수 있다.
<신설>	제4조의7(조정의 효력 등) ① 위원회는 조정안을 작성하였을 때에는 지체 없이 이를 각 조정당사자에게 제시하여야 한다. ② 제1항에 따라 조정안을 받은 조정당사자는 받은 날부터 15일 이내에 그 수락 여부를 위원회에 통보하여야 한다. ③ 조정당사자가 제4조의6에 따라 분쟁 해결에 관하여 합의하거나 제1항에 따른 조정안을 수락하면 위원회는 즉시 조정서를 작성하여야 하

현행	개정안
	고, 위원장과 각 조정당사자는 이에 서명 또는 기명날인하여야 한다. ④ 제3항에 따른 조정서의 내용은 재판상 화해와 동일한 효력이 있다.

현행 「학교용지 확보 등에 관한 특례법」(이하 “학교용지법”이라 함)에 따르면, 300세대 규모 이상의 개발사업을 시행하는 자(이하 “개발사업 시행자”라 함)는 개발사업¹⁾을 시행하기 위하여 수립하는 계획에 학교용지의 조성·개발에 관한 사항을 포함하되,

이때 학교용지의 위치·규모 등은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제43조²⁾에 따른 학교시설의 설치기준(초등학교는 4천~6천세대당 1교, 통학거리 1.5Km 이내/ 중학교는 6천~9천세대당 1교, 통학여건 등 고려) 등을 준용하도록 하고 있고(제3조제1항),

- 1) “개발사업”이란, 건축법·도시개발법·도시및주거환경정비법·주택법·택지개발촉진법 등에 따라 100세대 규모 이상의 주택건설용 토지를 조성·개발하거나 공동주택을 건설하는 사업을 말함(학교용지법 제2조제2호)
- 2) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제43조(도시·군계획시설의 설치·관리) ① 지상·수상·공중·수중 또는 지하에 기반시설을 설치하려면 그 시설의 종류·명칭·위치·규모 등을 미리 도시·군관리계획으로 결정하여야 한다. 다만, 용도지역·기반시설의 특성 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 경우에는 그러하지 아니하다.
 ② 도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치의 기준 등에 필요한 사항은 국토교통부령**으로 정하고, 그 세부사항은 국토교통부령으로 정하는 범위에서 시·도의 조례로 정할 수 있다. 다만, 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우에는 그 법률에 따른다.
 ③ (생략)

**** 「도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙」(국토교통부령)**

제89조(학교의 결정기준) ①학교의 결정기준은 다음 각 호와 같다.

10. **초등학교는 2개의 근린주거구역단위에 1개의 비율로, 중학교 및 고등학교는 3개 근린주거구역단위에 1개의 비율로 배치할 것.** 다만, 초등학교는 관할 교육장이 필요하다고 인정하여 요청하는 경우에는 2개의 근린주거구역단위에 1개의 비율보다 낮은 비율로 설치할 수 있다.
 11. **초등학교는** 학생들이 안전하고 편리하게 통학할 수 있도록 다른 공공시설의 이용관계를 고려하여야 하며, **통학거리는 1천5백미터 이내로 할 것.** 다만, 도시지역외의 지역에 설치하는 초등학교중 학생수의 확보가 어려운 경우에는 학생수가 학년당 1개 학급 이상을 유지할 수 있는 범위까지 통학거리를 확대할 수 있으나, 통학을 위한 교통수단의 이용가능성을 고려할 것
 12. 제10호에 따른 학교배치 및 제11호에 따른 통학거리는 관할 교육장이 해당 지역의 인구밀도, 가구당 인구수, 진학률, 주거형태, 설치하려는 학교의 규모, 도로 및 통학여건 등을 고려하여 적절히 조정할 것
- ②제1항의 규정에 의한 근린주거구역의 범위는 이미 개발된 지역의 경우에는 개발현황에 따라 정하고, **새로이 개발되는 지역(재개발 또는 재건축되는 지역을 포함한다)의 경우에는 2천세대 내지 3천세대를 1개 근린주거구역으로 한다.** 다만, 인접한 지역의 개발여건을 고려하여 필요한 경우에는 2천세대 미만인 지역을 근린주거구역으로 할 수 있다.

이러한 학교시설 설치기준에 못 미치는 개발사업에 대해서는 개발사업시행자가 그 사업 규모와 지역 여건을 고려하여 적정한 규모³⁾의 학교용지를 확보하되, 지역이 협소하여 학교용지를 확보할 수 없는 경우에는 인근 학교용지를 확보할 수 있도록 하면서(제3조제2항),

개발사업시행자가 학교용지를 개발하거나 학교용지를 확보하려는 때에는 교육감의 의견을 들어야 하며, 교육감은 학교용지 매입비용의 절반을 부담하는 시·도지사와 비용부담 등에 대하여 협의하도록 하고 있음.

또한, 학교용지 공급가액은 개발사업시행자가 공공(국가·지자체·공공기관 등)인 경우에는 무상으로, 민간인 경우에는 감정평가액으로 공급하도록 하고(제4조제3항제2호), 개발사업에 대하여 시·도지사가 학교용지를 확보하거나 인근 학교를 증축하기 위하여 개발사업시행자에게 ‘학교용지부담금’을 징수하도록 하고 있으며(제2조제3호, 제5조),

개발사업시행자가 학교용지 또는 학교시설을 무상으로 공급하는 경우에는 무상공급에 소요되는 비용을 개발비용으로 포함할 수 있도록 하면서 학교용지부담금을 면제하고 있으며, 기부채납의 경우에도 부담금을 면제하고 있음(제4조제7항, 제5조제5항).⁴⁾

3) 「학교용지 확보 등에 관한 특례법 시행령」 제2조의2(적정한 규모의 학교용지 확보)

① 법 제3조 제5항에서 “**적정한 규모의 학교용지**”라 함은 초등학교 36학급, 중학교 24학급, 고등학교 24학급 미만인 학교(이하 “소규모 학교”라 한다)의 설립에 필요한 학교용지를 말한다.

② 개발사업시행자가 제1항의 규정에 의한 소규모 학교의 학교용지를 확보하고자 하는 때에는 「고등학교 이하 각급 학교 설립·운영규정」 제6조의 규정에 의한 교지의 면적(이하 “**각급 학교의 학교용지기준**”이라 한다) 이상을 확보하여야 한다.

4) 「학교용지 확보 등에 관한 특례법」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

3. “**학교용지부담금**”이란 개발사업에 대하여 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사 또는 특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다)가 학교용지를 확보하거나, 학교용지를 확보할 수 없는 경우 가까운 곳에 있는 학교를 증축하

<학교용지부담금의 개요>

개념	• 개발사업에 대하여 시·도지사가 학교용지를 확보 하거나, 인근 학교를 증축하기 위하여 개발사업시행자에게 징수하는 경비
대상	• 공동주택 분양을 하는 자 및 단독주택을 건축하기 위한 토지 개발·분양
산정 기준	• 공동주택 : 주택 분양가격의 0.8% • 단독주택 : 토지 분양가격의 1.4%
면제 대상	• 학교용지를 기부채납하는 경우 • 3년 이상 취학인구의 지속적인 감소로 학교 신설수요가 없는 지역의 개발사업 • 노인복지주택 등 취학수요가 발생하지 않는 개발사업 • 개발사업시행자가 학교용지 또는 학교시설을 무상공급하는 경우

기 위하여 개발사업을 시행하는 자에게 징수하는 경비(이하 “부담금”이라 한다)를 말한다.

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. <개정 2009. 5. 28., 2016. 1. 19., 2020. 5. 19.>

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 제1항과 제2항에 따라 시·도가 학교용지를 확보하는 데에 드는 경비는 시·도의 일반회계와 제5조의4에 따른 학교용지부담금특별회계에서 2분의 1을, 시·도 교육비특별회계에서 2분의 1을 각각 부담한다. <개정 2017. 3. 21.>

⑤ 시·도지사는 제4항에 따라 부담하는 금액을 각각 시·도의 일반회계와 제5조의4에 따른 학교용지부담금특별회계 예산에 계상하여 시·도 교육비특별회계로 전출하여야 한다. <신설 2017. 3. 21.>

⑦ 개발사업시행자가 학교용지 또는 학교시설을 시·도 교육비특별회계 소관 공유재산으로 무상공급하는 경우에는 무상공급에 소요되는 비용을 「개발이익환수에 관한 법률」 제11조제1항에 따른 개발비용에 포함할 수 있다.

제5조(부담금의 부과·징수) ③ 시·도지사는 제2항에 따른 분양자료를 받은 때에는 즉시 부담금의 금액·납부기한·납부방법·납부장소 등을 기재한 납부고지서를 해당 공동주택분양자들에게 발부하여야 한다. <신설 2017. 3. 21.>

④ 제3항에 따른 부담금의 납부기한은 고지한 날부터 30일로 한다. <신설 2017. 3. 21.>

⑤ 시·도지사는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 **부담금을 면제할 수 있다. 다만, 제1호·제3호 및 제4호의 경우에는 부담금을 면제하여야 한다.** <개정 2007. 12. 14., 2009. 5. 28., 2017. 3. 21.>

1. 개발사업시행자가 제3조제3항에 따른 교육감 의견으로 제시된 학교용지를 시·도 교육비특별회계에 기부채납(寄附採納)하는 경우

2. 최근 3년 이상 취학 인구가 지속적으로 감소하여 학교 신설의 수요가 없는 지역에서 개발사업을 시행하는 경우

3. 「노인복지법」 제32조에 따른 노인복지주택 등 취학 수요가 발생하지 아니하는 용도의 개발사업을 시행하는 경우

4. 개발사업시행자가 학교용지 또는 학교시설을 시·도 교육비특별회계 소관 공유재산으로 무상공급하는 경우

⑥ 제1항부터 제5항까지에서 규정한 사항 외에 부담금 부과·징수의 방법·절차 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제5조의2(부담금의 산정기준) ① 제5조제1항에 따른 부담금은 공동주택인 경우에는 분양가격을 기준으로 부과하고, 단독주택을 건축하기 위한 토지인 경우에는 단독주택 용지의 분양가격을 기준으로 부과한다.

② 제1항에 따른 부담금은 다음 각 호의 기준에 따라 산정한다. <개정 2009. 5. 28., 2020. 5. 19.>

1. 공동주택 : 세대별 공동주택 분양가격×1천분의 8

2. 단독주택을 건축하기 위한 토지 : 단독주택지 분양가격×1천분의 14

이러한 학교용지 또는 학교시설의 공급은 개발사업에 따라 증가하는 학생의 원활한 배치 환경을 조성하기 위한 것으로, 개발사업지로 유입되는 학생들의 학습권을 보장하기 위한 것인데,

“학교”는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」⁵⁾상 ‘기반시설’에 해당하는바, 「도시개발법」 등 개발사업 관련 법령에서는 도시계획의 입안·결정 및 도시개발구역의 지정권자인 지자체장(시·도지사, 인구 50만명 이상 대도시 시장)이 도시개발구역을 지정하거나 도시개발사업을 승인할 때 관계 행정기관인 교육(지원)청과 협의하도록 하고 있음.⁶⁾

또한, 「교육환경 보호에 관한 법률」 제6조⁷⁾에서도 개발사업시행자는 개발사업이 교육환경(학생 수, 학교환경, 학생안전 등)에 미치는 영향(교육환경평가서)에 대하여 교육감의 승인을 받도록 하고 있음.

5) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조(정의)

6. “기반시설”이란 다음 각 목의 시설로서 대통령령으로 정하는 시설을 말한다.

라. 학교·공공청사·문화시설 및 공공필요성이 인정되는 체육시설 등 공공·문화체육시설

6) 「도시개발법」

제3조(도시개발구역의 지정 등) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 계획적인 도시개발이 필요하다고 인정되는 때에는 도시개발구역을 지정할 수 있다. <개정 2008. 3. 28., 2009. 12. 29., 2021. 1. 12.>

1. 특별시장·광역시장·도지사·특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다)

2. 「지방자치법」 제198조에 따른 서울특별시와 광역시를 제외한 인구 50만 이상의 대도시의 시장(이하 “대도시 시장”이라 한다)

제5조(개발계획의 내용) ① 개발계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. 다만, 제13호부터 제16호까지의 규정에 해당하는 사항은 도시개발구역을 지정한 후에 개발계획에 포함시킬 수 있다.

11. 도로, 상하수도 등 주요 기반시설의 설치계획

제8조(도시계획위원회의 심의 등) ① 지정권자는 도시개발구역을 지정하거나 제4조제1항 단서에 따라 개발계획을 수립하려면 관계 행정기관의 장과 협의한 후 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제106조에 따른 중앙도시계획위원회 또는 같은 법 제113조에 따른 시·도도시계획위원회나 대도시에는 대도시도시계획위원회의 심의를 거쳐야 한다. 변경하는 경우에도 또한 같다. 다만, 대통령령으로 정하는 경미한 사항을 변경하는 경우에는 그러하지 아니하다.

7) 「교육환경 보호에 관한 법률」 제6조(교육환경평가서의 승인 등) ① 다음 각 호의 자는 교육환경에 미치는 영향에 관한 평가서(이하 “교육환경평가서”라 한다)를 대통령령으로 정하는 바에 따라 관할 교육감에게 제출하고 그 승인을 받아야 한다.

1. 학교를 설립하려는 자

2. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제24조에 따른 도시·군관리계획의 입안자

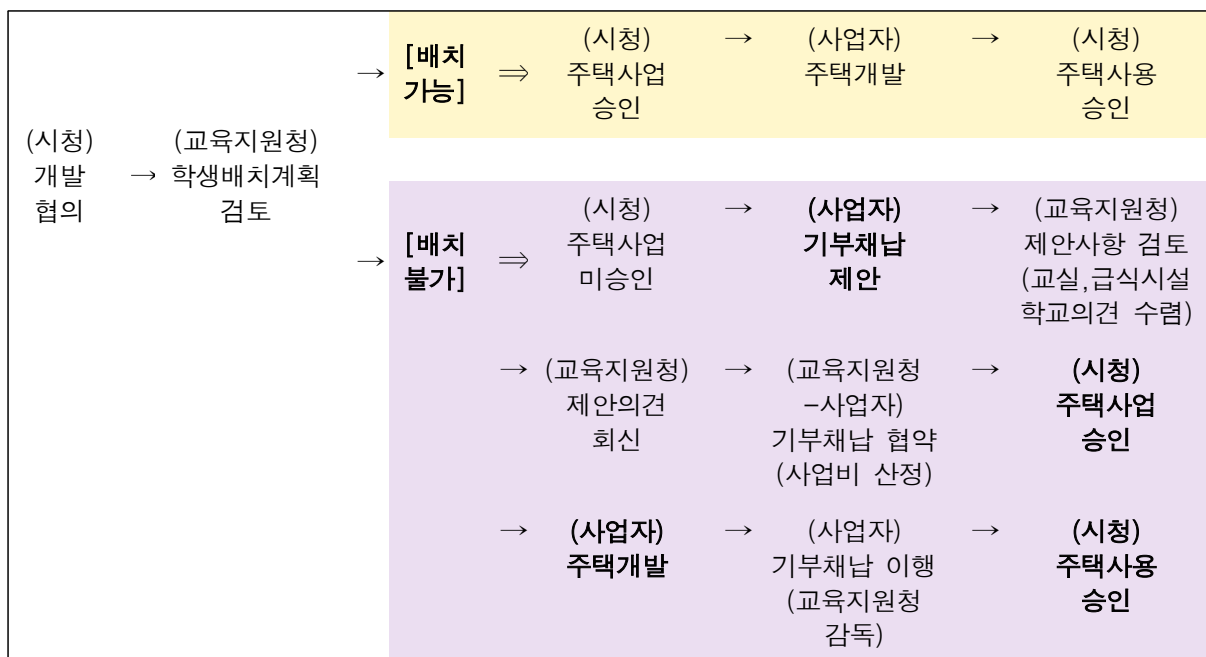
3. 「학교용지 확보 등에 관한 특례법」 제3조제1항에 따른 개발사업시행자 (이하 생략)

이처럼 학교용지 또는 학교시설의 확보(공급)에 관한 교육(지원)청과의 협의는 개발사업시행자의 법적 의무이자 사업계획승인(지자체장)의 필요조건이라 할 수 있음.

이러한 이유로 개발사업시행자는 사업계획승인과 개발사업의 원활한 진행을 위해 통상 기부채납을 자발적 의사에 의해 제안하는 방식으로 교육청과 협의를 진행하고 있는데,

제안이유 및 일부 언론보도에 따르면 이 과정에서 기존 학교의 증·개축 외에 대규모 부대시설 요구가 추가되는 등 교육청과의 협의가 원만히 이루어지지 않아 사업이 무기한 지연되는 등 민간개발사업시행자에게 과도한 부담이 발생하고 있는 것으로 보임.

<기부채납의 절차>



자료: 경상남도교육청, '학교신설업무편람', 2020. 참조

실제로, 최근 5년간 시도교육청의 기부채납 현황을 보면, 일부 지역(대구·인천·경기·경북·경남)의 경우 매년 기부채납 규모가 부담금면제액을 크게 초과하는 양상을 보이고 있음.⁸⁾

<시도교육청 기부채납 현황(2019~2023.4월)>

(단위: 백만원)

시도명	2019			2020			2021			2022			2023.4월			계		
	건수	기부채납액	부담금면제액	건수	기부채납액	부담금면제액	건수	기부채납액	부담금면제액	건수	기부채납액	부담금면제액	건수	기부채납액	부담금면제액	건수	기부채납액	부담금면제액
계	56	259,906	154,640	38	164,895	82,984	43	284,440	109,377	48	198,484	117,396	11	81,675	55,353	196	989,401	519,750
서울	5	25,723	29,030	3	4,191	-	2	3,846	3,846	1	1,921	7,280	1	1,250	-	12	36,931	40,156
부산	3	9,395	16,000	3	7,594	6,300	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6	16,989	22,300
대구	4	8,015	-	3	17,536	-	7	35,763	3,517	4	20,820	-	2	11,549	-	20	93,682	3,517
인천	-	-	-	2	18,702	9,445	2	12,222	4,235	1	8,630	-	2	14,388	17,315	7	53,943	30,994
광주	3	5,045	4,630	4	7,663	6,377	1	4,334	3,901	1	8,838	9,911	1	4,300	3,600	10	30,180	28,419
대전	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
울산	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
세종	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
경기	25	153,144	66,621	10	75,644	30,385	17	157,732	65,713	28	116,464	53,903	2	40,673	23,531	82	543,656	240,153
강원	3	3,362	3,088	3	3,822	4,203	3	7,006	4,966	2	5,224	5,076	-	-	-	11	19,414	17,333
충북	1	5,233	-	1	2,067	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	7,300	-
충남	1	253	638	3	4,015	7,305	4	3,781	2,949	8	30,795	36,808	2	4,966	5,430	18	43,810	53,131
전북	-	-	-	1	9,184	9,157	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	9,184	9,157
전남	-	-	-	-	-	-	2	6,226	3,375	1	1,191	1,200	-	-	-	3	7,416	4,575
경북	1	2,827	1,546	2	3,335	1,800	2	24,478	-	2	4,601	3,219	-	-	-	7	35,241	6,565
경남	10	46,911	33,086	3	11,142	8,013	3	29,052	16,874	-	-	-	1	4,550	5,477	17	91,654	63,450
제주	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

자료: 교육부

8) 다만, 기부채납 시 부담금면제 외에 **추가적인 인센티브**(개발비용 처리, 건폐율·용적률 및 높이제한 완화)*가 부여될 수 있다는 점에서 부담금면제와 기부채납 부담의 정도를 단순 비교하기는 어려운 측면이 있음.

* 「학교용지 확보 등에 관한 특례법」 제4조(학교용지의 확보 및 경비의 부담) ⑦ 개발사업시행자가 학교용지 또는 학교시설을 시·도 교육비특별회계 소관 공유재산으로 무상공급하는 경우에는 무상공급에 소요되는 비용을 「개발이익환수에 관한 법률」 제11조제1항에 따른 개발비용에 포함할 수 있다.

* 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제46조(도시지역 내 지구단위계획구역에서의 건폐율 등의 완화적용) ①지구단위계획구역(도시지역 내에 지정하는 경우로 한정한다. 이하 이 조에서 같다)에서 건축물을 건축하려는 자가 그 대지의 일부를 법 제52조의2제1항 각 호의 시설(이하 이 조 및 제46조의2에서 “공공시설등”이라 한다)의 부지로 제공하거나 공공시설등을 설치하여 제공하는 경우[지구단위계획구역 밖의 「하수도법」 제2조제14호에 따른 배수구역에 공공하수처리시설을 설치하여 제공하는 경우(지구단위계획구역에 다른 공공시설 및 기반시설이 충분히 설치되어 있는 경우로 한정한다)를 포함한다]에는 법 제52조제3항에 따라 그 건축물에 대하여 지구단위계획으로 다음 각 호의 구분에 따라 건폐율·용적률 및 높이제한을 완화하여 적용할 수 있다. 이 경우 제공받은 공공시설등은 국유재산 또는 공유재산으로 관리한다.

또한, 일부 사업지구에서는 기부채납 비용이 전체 사업부지 매입금액을 초과하는 사례까지 발생하면서 논란이 된 바 있는 등⁹⁾ 기부채납 비용 부담을 둘러싸고 갈등과 분쟁이 발생하고 있음.

<학교용지부담금 초과부담 사례>

구분	A건설산업	B지역조합	C건설사
사업규모	○○지구 880가구	□□재개발 610가구	△△신도시 1400가구
학교용지부담금	27억원	21억원	없음(공공택지)
기부채납 추가요구	230억원 (199억원)** (학교 증개축, 통학로 개설, 스쿨버스)	80억원 (학교 토지 매입, 건축)	9억원 (학교 설계도서 비용)

** A건설산업 사례의 경우, 기부채납 추가요구액에 있어 업체(230억원)와 관할 교육청(199억원) 간 산정액에 차이가 있음
출처: 대한주택건설협회 제공자료(매일경제, “교육청 기부채납 과다요구 … 분양가 올려”, 2023.5.11. 인용)

이에 개정안은 학교시설 또는 학교용지의 기부채납 등에 관한 개발 사업시행자와 교육감(교육장) 간의 분쟁을 원만히 조정하기 위하여 교육 부에 분쟁조정위원회를 설치·운영하려는 것으로, 개발사업 과정에서 발생하는 불필요한 갈등과 분쟁을 신속한 해소하여 학교시설의 원활한 확충을 도모하려는 취지로 이해됨.

개발사업 협의 과정에서 기부채납 부담이 과도할 경우 분양가 상승으로 이어질 수 있고, 사업 지연에 따른 금융비용 증가, 추가비용 확보를 위한 원가절감 등으로 인한 부실시공 가능성 또한 배제하기 어려우며, 학교 설립이 지연되는 경우 학생들의 통학 불편으로 이어질 수 있는 점

9) 대한경제신문, 과도한 기부채납에 건설사 뿔났다 … “분양가 상승과 부실공사 초래”, 2023.5.11., 매일경제, “교육청 기부채납 과다요구 … 분양가 올려”, 2023.5.11. 등

등을 고려할 때, 개정안은 개발사업 지역으로 유입되는 학생들의 학습권 보장 측면에서도 도움이 될 것으로 기대되는 측면이 있음.

다만, 개정안은 교육부에 분쟁조정위원회를 설치하도록 하고 있는데, 기본적으로 ‘지역개발사업’ 및 ‘도시·군계획사업의 시행’ 등은 「지방자치법」 제13조¹⁰⁾에 따른 지자체 고유사무로서, 개발사업에 관한 지정 및 인허가 권한은 물론 학교용지부담금의 부과·감면 또한 지자체장의 권한이고, 학교의 설치 및 학생배치계획 수립에 관한 사무는 「지방교육자치에 관한 법률」 제20조 등¹¹⁾에 따른 교육감의 권한인 점 등을 고려할 때, 이와 관련된 사업 추진과정에서 발생하는 분쟁을 중앙정부에서 개입·조정하는 것은 적절치 않은 측면이 있음.

이러한 이유로 「도시 및 주거환경정비법」¹²⁾ 및 「도시개발법」¹³⁾ 등

10) 「지방자치법」 제13조(지방자치단체의 사무 범위) ① 지방자치단체는 관할 구역의 자치사무와 법령에 따라 지방자치단체에 속하는 사무를 처리한다.

② 제1항에 따른 지방자치단체의 사무를 예시하면 다음 각 호와 같다. 다만, 법률에 이와 다른 규정이 있으면 그러하지 아니하다.

4. 지역개발과 자연환경보전 및 생활환경시설의 설치·관리

가. **지역개발사업**

나. 지방 토목·건설사업의 시행

다. **도시·군계획사업의 시행**

라. 지방도(地方道), 시도(市道)·군도(郡道)·구도(區道)의 신설·개선·보수 및 유지

마. 주거생활환경 개선의 장려 및 지원 <이하 생략>

11) 「지방교육자치에 관한 법률」 제20조(관장사무) **교육감은** 교육·학예에 관한 다음 각 호의 사항에 관한 사무를 관장한다.

5. **학교**, 그 밖의 교육기관의 **설치**·이전 및 폐지에 관한 사항

「초·중등교육법」 제24조(수업 등) ④ 학교의 학기·수업일수·학급편성·휴업일과 반의 편성·운영, 그 밖에 수업에 필요한 사항은 **대통령령으로 정한다.**

↳ 「초·중등교육법 시행령」 제51조(학급수·학생수) 학교의 학급수 및 학급당 학생수는 교육감이 정한다. 이 경우 다음 각호의 1에 해당하는 자는 학생수에 포함하지 아니할 수 있다.

제52조(학생배치계획) **교육감은** 그가 관할하는 학교에 학생을 적절하게 배치할 수 있도록 학년도별로 학생배치계획을 수립하여야 한다.

12) 「도시 및 주거환경정비법」 제116조(도시분쟁조정위원회의 구성 등) ① 정비사업의 시행으로 발생한 분쟁을 조정하기 위하여 정비구역이 지정된 특별자치시, 특별자치도, 또는 시·군·구(자치구를 말한다. 이하 이 조에서 같다)에 도시분쟁조정위원회(이하 “조정위원회”라 한다)를 둔다. 다만, 시장·군수등을 당사자로 하여 발생한 정비사업의 시행과 관련된 분쟁 등의 조정을 위하여 필요한 경우에는 시·도에 조정위원회를 둘 수 있다.

② 조정위원회는 부시장·부지사·부구청장 또는 부군수를 위원장으로 한 10명 이내의 위원으로 구성한다.

③ 조정위원회 위원은 정비사업에 대한 학식과 경험이 풍부한 사람으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람

개발사업 관련 법률에서도 도시개발·정비사업 시행으로 발생하는 분쟁을 조정하기 위한 분쟁조정위원회를 중앙부처(국토교통부)가 아닌 해당 사업구역이 지정된 지자체(특별자치시, 특별자치도 또는 시·군·자치구)에 두고 있다는 점도 고려할 필요가 있어 보임.

한편, 「행정기관 소속 위원회의 설치·운영에 관한 법률」 제7조¹⁴⁾에서는 성격·기능이 유사하거나 관련 있는 복수의 위원회를 하나의 위원회와 분과위원회 등의 체계로 연계하여 설치·운영하도록 하고 있으므로, 유사 성격 분쟁조정위원회의 조정 대상에 학교시설 기부채납 관련 분쟁을 추가하는 방안도 고려할 필요가 있다는 의견¹⁵⁾도 있을

중에서 시장·군수등이 임명 또는 위촉한다. 이 경우 제1호, 제3호 및 제4호에 해당하는 사람이 각 2명 이상 포함되어야 한다.

1. 해당 특별자치시, 특별자치도 또는 시·군·구에서 정비사업 관련 업무에 종사하는 5급 이상 공무원
 2. 대학이나 연구기관에서 부교수 이상 또는 이에 상당하는 직에 재직하고 있는 사람
 3. 판사, 검사 또는 변호사의 직에 5년 이상 재직한 사람
 4. 건축사, 감정평가사, 공인회계사로서 5년 이상 종사한 사람
 5. 그 밖에 정비사업에 전문적 지식을 갖춘 사람으로서 시·도조례로 정하는 자
- ④ 조정위원회에는 위원 3명으로 구성된 분과위원회(이하 “분과위원회”라 한다)를 두며, 분과위원회에는 제3항제1호 및 제3호에 해당하는 사람이 각 1명 이상 포함되어야 한다.

- 13) 「도시개발법」 제21조의4(도시개발사업분쟁조정위원회의 구성 등) ① 도시개발사업으로 인한 분쟁을 조정하기 위하여 도시개발구역이 지정된 특별자치도 또는 시·군·구에 도시개발사업분쟁조정위원회(이하 “분쟁조정위원회”라 한다)를 둘 수 있다. 다만, 해당 지방자치단체에 「도시 및 주거환경정비법」 제116조에 따른 도시분쟁조정위원회가 이미 설치되어 있는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 분쟁조정위원회의 기능을 대신하도록 할 수 있다.
- ② 제1항에 따른 분쟁조정위원회의 구성, 운영, 분쟁조정 절차 등에 관한 사항은 「도시 및 주거환경정비법」 제116조 및 제117조를 준용한다. 이 경우 “정비사업”은 “도시개발사업”으로 본다.

- 14) 「행정기관 소속 위원회의 설치·운영에 관한 법률」 제7조(중복 위원회의 설치 제한 등) ① 행정기관의 장은 그 기관 또는 관련 기관 내에 설치되어 있는 위원회와 성격과 기능이 중복되는 위원회를 설치·운영하여서는 아니 된다.
- ② 행정기관의 장은 성격·기능이 유사하거나 관련이 있는 복수의 위원회를 하나의 위원회와 분과위원회, 전문위원회 등의 체계로 연계하여 설치·운영하여야 한다. <신설 2015. 8. 11.>
- ③ 행정기관의 장은 불필요한 자문위원회등이 설치되지 아니하도록 소관 정책에 관한 각계 전문가의 의견을 종합적으로 반영하기 위하여 위원회를 통합하여 설치·운영하도록 노력하여야 한다.

- 15) 즉, ①현행 「도시 및 주거환경정비법」 제116조는 정비구역으로 지정된 지자체(특별자치시·도, 시·군·구)에 도시분쟁조정위원회 설치를 의무화하고 있고, ②「도시개발법」 제21조의4에서는 도시개발구역이 지정된 지자체(특별자치도, 시·군·구)에 도시개발사업분쟁조정위원회를 둘 수 있도록 하되, 이미 도시분쟁조정위원회가 설치되어 있는 경우에는 해당 위원회가 그 기능을 대신할 수 있도록 규정하고 있어, 현재 개발(정비)지역으로 지정된 지자체에는 1개 이상의 분쟁조정위원회가 설치·운영되고 있고,

학교시설 기부채납 관련 분쟁은 개발사업으로 증가하는 학생 배치 문제에서 기인하는 사안으로, 도시계획으로 결정된 학교 및 학교용지는 ‘도시·군계획시설’**에 해당하고, 개발사업 관련 기반시설 기부채납 규모의 적정성 여부는 학교를 포함한 모든 기반시설의 기부채납 규모를 종합적으로 고려하여 판단할 필요가 있다는 점 등을 고려할 때,

학교용지 또는 학교시설의 기부채납에 관한 분쟁도 「도시 및 주거환경정비법」에 따른 도시분쟁조정위원회 등 유사

수 있으나, 학교용지 또는 학교시설 기부채납에 관한 분쟁을 도시분쟁조정위원회 등에서 조정하는 경우 교육적 측면보다는 개발사업자의 의견에 치우친 결정이 이루어질 우려도 있을 것으로 생각됨.

개정안에 대하여 교육부, 행정안전부, 일부 지자체와 교육(지원)청 및 대한주택건설협회는 다음과 같은 의견을 제시하고 있음

<관계기관 의견>

【교육부】 : 수정동의

- 기능이 중복되는 위원회의 설치를 제한하는 「행정기관 소속 위원회의 설치·운영에 관한 법률」에 따라 새로운 위원회 설치보다는 **교육부 중앙투자심사위원회**에서 기부채납 관련 분쟁을 조정하도록 기능 부여 필요

【행정안전부】 : 신중검토

- 「행정기관 소속 위원회의 설치·운영에 관한 법률」 제7조에서는 **성격과 기능이 중복되는 위원회 설치를 제한**하고, 유사하거나 관련이 있는 위원회는 **통합 또는 분과위원회, 전문위원회 등으로 연계하여 설치·운영**하도록 하고 있으므로, 해당 위원회의 분과위원회 등을 활용하는 방안을 검토할 필요

【서울시청】 : 수정동의

분쟁조정위원회의 조정 대상**에 추가하여 필요한 경우 분과위원회의 형태로 운영하는 방안도 고려할 수 있음.

* 「도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙」(국토교통부령)

제2조(도시·군계획시설 결정의 범위) ①기반시설에 대한 도시·군관리계획결정(이하 “도시·군계획시설결정”이라 한다)을 할 경우에는 해당 도시·군계획시설의 종류와 기능에 따라 그 위치·면적 등을 결정해야 하며, 시장·**공공청사·문화시설·연구시설·사회복지시설·장사시설** 중 장례식장·종합의료시설 등 건축물인 시설로서 그 규모로 인하여 특별시·광역시·특별자치시·시 또는 군(광역시의 관할구역에 있는 군을 제외한다. 이하 같다)의 공간이용에 상당한 영향을 주는 도시·군계획시설인 경우에는 건폐율·용적률 및 높이의 범위를 함께 결정해야 한다.

** 「도시 및 주거환경 정비법」

제117조(조정위원회의 조정 등) ① 조정위원회는 정비사업의 시행과 관련하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 분쟁 사항을 심사·조정한다. 다만, 「주택법」, 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」, 그 밖의 관계 법률에 따라 설치된 위원회의 심사대상에 포함되는 사항은 제외할 수 있다.

1. 매도청구권 행사 시 감정가액에 대한 분쟁
2. 공동주택 평형 배정방법에 대한 분쟁

3. 그 밖에 **대통령령으로 정하는 분쟁**

↳ 「도시 및 주거환경 정비법 시행령」 제91조(분쟁조정위원회의 조정 대상) 법 제117조제1항제3호에서 “대통령령으로 정하는 분쟁”이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 분쟁을 말한다.

1. 건축물 또는 토지 명도에 관한 분쟁
2. 손실보상 협의에서 발생하는 분쟁
3. 총회 의결사항에 대한 분쟁
4. 그 밖에 **시·도조례로 정하는 사항**에 대한 분쟁

- 학교용지 확보등이 필요한 개발사업의 인허가권자는 지자체이므로, **지자체 소관 분쟁조정위원회 설치 시 신속하고 합리적인 인허가 행위가 가능함**. 개발사업은 도시의 전반적인 환경, 도시의 미래, 시민의 삶 등을 감안하여 실행해야 하므로, **교육의 측면에서 분쟁을 조정하는 것을 바람직하지 않음**.

【경기교육청】 : 신중검토

- 기부채납 규모의 과도함 여부는 「도시·군관리계획 수립지침」에 따라 **지자체에 기부채납한 규모까지 함께 고려되어야 하며**, 학교시설 기부채납에 한정하여 판단하기 어려움. 제안이유에 미루어볼 때, 개발사업자의 과도한 부담 방지를 위한 취지인바, 개발사업자의 의견에 치우쳐 조정 결정이 될 우려가 있음.

【광명교육지원청】 : 신중검토

- 지자체에서 기부채납의 총량을 적절하게 관리하고 있는지에 대한 점검과 제도 개선이 필요함에도, **교육부에 분쟁조정위원회를 설치하는 것은, 모든 기부채납 중 학교시설을 먼저 조정하겠다는 것으로 보여 학생의 학습권 보장이 위협받을 수 있음**.

【대한주택건설협회】 : 이견없음

- 학교시설 등 설치와 관련한 분쟁의 협의가 원활히 이루어지도록 하여 사업기간의 무기한 지연을 방지하고, 개발사업에서 학교시설 확충이 원활히 이루어지도록 불필요한 갈등과 분쟁을 해소하는 데 기여할 수 있음.

문 의 처

02)6788-5189