



제417회국회(임시회)
제 2 차 교 육 위 원 회

학교용지 확보 등에 관한 특별법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈학교용지부담금특별회계를 통한
학교시설 용도의 건물 매입〉
■ 황희의원 대표발의(의안번호 제2202177호)

2024. 8.

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 : 황희의원 등 11인

2. 발의연월일 : 2024. 7. 24.

3. 회부연월일 : 2024. 7. 25.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 학교용지의 확보 또는 학교용지를 확보할 수 없는 경우에는 인근 학교의 증축에 필요한 경비를 부담하기 위하여 학교용지부담금특별회계를 두도록 하고, 개발사업 시행자 등에게 학교용지부담금을 징수하도록 규정하고 있음.

학령인구의 급격한 감소와 대규모 도심 개발 추세가 맞물리면서, 비도심·구도심 지역의 학생 규모는 급격히 감소하고, 특정 지역의 과밀학급·과대학교 문제가 지속적으로 제기되고 있음. 이러한 상황에서 도시공간을 효율적으로 활용하고 기존의 학교 공간의 틀을 벗어난 새로운 캠퍼스형 학교 구상이 제시되고 있으나, 현행법의 체계상 학교시설 용도로 건물을 매입하는 방식으로의 학교 설립·이전은 어려운 상황임.

이에 학교용지부담금특별회계를 통하여 학교시설 용도의 건물 매입이 가능하도록 함으로써 도시 공간을 효율적으로 활용한 교육환경 조

1. · 2. (생 략)	1. · 2. (현행과 같음)
3. “학교용지부담금”이란 개발 사업에 대하여 특별시장·광 역시장·특별자치시장·도지 사 또는 특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다)가 학교 용지를 확보하거나, 학교용지 를 확보할 수 없는 경우 가까 운 곳에 있는 학교를 <u>증축하</u> 기 위하여 개발사업을 시행하 는 자에게 징수하는 경비(이하 “부담금”이라 한다)를 말 한다.	3. ----- ----- ----- ----- ----- ----- <u>증축하거</u> <u>나 학교시설을 매입</u> ----- ----- ----- -----.
제5조의4(학교용지부담금특별회 계의 설치) ① ~ ③ (생 략)	제5조의4(학교용지부담금특별회 계의 설치) ① ~ ③ (현행과 같음)
④ 특별회계의 세출은 다음 각 호와 같다.	④ ----- -----.
1. (생 략)	1. (현행과 같음)
2. 제6조제2항에 따른 학교 <u>증 축</u> 경비	2. ----- <u>증 축 또는 학교시설의 매입</u> ----- -
3. ~ 5. (생 략)	3. ~ 5. (현행과 같음)
⑤ · ⑥ (생 략)	⑤ · ⑥ (현행과 같음)
제6조(시·도 부담 경비의 재원)	제6조(시·도 부담 경비의 재원)
① (생 략)	① (현행과 같음)

② 시·도는 제4조제1항 및 제2항에 따라 학교용지를 확보할 수 없는 경우에는 가까운 곳에 있는 학교를 <u>증축</u>하기 위하여 필요한 경비를 제5조의4에 따른 학교용지부담금특별회계에서 부담할 수 있다. 이 경우 <u>학교 증축 경비</u>는 학교용지부담금특별회계 예산에 계상하여 시·도 교육비특별회계로 전출하여야 한다.	② ----- ----- ----- -----<u>증축하거나 학교</u> <u>시설을 매입</u>----- ----- ----- -----<u>해당 경비</u> ----- -----.
--	---

현행 학교용지부담금은 공립 유치원·초등학교·중학교 및 고등학교용 학교용지 확보 등을 위한 재원 마련을 목적으로 「학교용지 확보 등에 관한 특례법(96년 1월 시행)」(이하 “학교용지법”이라 함)을 통해 부과되고 있음¹⁾. 부과 대상은 100세대 이상의 단독주택을 건축하기 위한 토지를 개발하거나 공동주택을 분양하는 자로²⁾, 공동주택 분양가의 0.8% 및 단독주택지 분양가의 1.4%를 부과하고 있음³⁾.

1) 「학교용지 확보등에 관한 특례법」

제1조(목적) 이 법은 공립 유치원·초등학교·중학교 및 고등학교용 학교용지(學校用地)의 조성·개발·공급과 관련 경비의 부담 등에 관한 특례를 규정함으로써 학교용지의 확보를 쉽게 하고 학교용지를 확보할 수 없는 경우 가까운 곳에 있는 기존 학교의 증축을 쉽게 함을 목적으로 한다.

2) 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

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. ~ 저. (생략)

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

제5조(부담금의 부과·징수) ① 시·도지사는 개발사업지역에서 단독주택을 건축하기 위한 토지를 개발하여 분양하거나 공동주택을 분양하는 자(이하 이 조에서 “공동주택분양자등”이라 한다)에게 부담금을 부과·징수할 수 있다. (단서 생략)

시·도는 학교용지 확보 등에 필요한 경비를 조달하고 부담금을 적정하게 관리하기 위하여 학교용지부담금특별회계를 설치·운용하고⁴⁾, 학교용지 확보에 드는 경비는 시·도의 일반회계와 학교용지부담금특별회계에서 2분의 1을, 시·도 교육비특별회계에서 2분의 1을 각각 부담하도록 하고 있음⁵⁾.

특례법 제정당시 학교용지 확보만을 규정하였으나, 학교용지의 확보가 불가능한 경우 기존 학교의 증축을 위하여 학교용지부담금을 사용할 수 있도록 하여 부담금 사용용도 등을 확대하였음(시행 2005. 3. 24.)⁶⁾.

3) 제5조의2(부담금의 산정기준) ① (생략)

② 제1항에 따른 부담금은 다음 각 호의 기준에 따라 산정한다.

1. 공동주택 : 세대별 공동주택 분양가격×1천분의 8
2. 단독주택을 건축하기 위한 토지 : 단독주택지 분양가격×1천분의 14

4) 제5조의4(학교용지부담금특별회계의 설치) ① 시·도는 학교용지 확보 등에 필요한 경비를 조달하고, 부담금을 적정하게 관리하기 위하여 학교용지부담금특별회계(이하 이 조에서 “특별회계”라 한다)를 설치하여야 한다.

② 특별회계는 시·도지사가 관리·운용한다.

③ 특별회계의 세입은 다음 각 호와 같다.

1. 제5조제1항에 따라 부과·징수하는 부담금
- 2·3. (생략)

④ 특별회계의 세출은 다음 각 호와 같다.

1. 제4조제4항에 따라 학교용지를 확보하기 위하여 부담하는 경비
- 2~5. (생략)

5) 제4조(학교용지의 확보 및 경비의 부담) ①~③ (생략)

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.

⑤ 시·도지사는 제4항에 따라 부담하는 금액을 각각 시·도의 일반회계와 제5조의4에 따른 학교용지부담금특별회계 예산에 계상하여 시·도 교육비특별회계로 전출하여야 한다.

6) 제6조(시·도 부담 경비의 재원) ① (생략)

② 시·도는 제4조제1항 및 제2항에 따라 학교용지를 확보할 수 없는 경우에는 가까운 곳에 있는 학교를 증축하기 위하여 필요한 경비를 제5조의4에 따른 학교용지부담금특별회계에서 부담할 수 있다. 이 경우 학교 증축 경비는 학교용지부담금특별회계 예산에 계상하여 시·도 교육비특별회계로 전출하여야 한다.

제1조(목적) 이 법은 공립 유치원·초등학교·중학교 및 고등학교용 학교용지(學校用地)의 조성·개발·공급과 관련 경비의 부담 등에 관한 특례를 규정함으로써 학교용지의 확보를 쉽게 하고 학교용지를 확보할 수 없는 경우 가까운 곳에 있는 기존 학교의 증축을 쉽게 함을 목적으로 한다

제2조(정의) 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 증축하기 위하여 개발사업을 시행하는 자에게 징수하는 경비(이하 “부담금”이라 한다)를 말한다.

제5조의4(학교용지부담금특별회계의 설치) ④ 특별회계의 세출은 다음 각 호와 같다.

2. 제6조제2항에 따른 학교 증축 경비

최근 5년간 학교용지부담금 징수액은 1조 7,664억원이며, 지출액은 1조 1,429억원으로 특별회계 여유재원은 22년 결산기준 6,235억원임.

< 최근 5년간 학교용지부담금 운용 현황 >

(’22년 결산기준, 단위 : 억원)

구분	’18	’19	’20	’21	’22	계
징수	3,642	3,040	3,608	4,661	2,713	17,664
지출	2,258	2,559	1,836	3,007	1,769	11,429
잔액	1,384	481	1,772	1,654	944	6,235

* 자료 : 교육부

학령인구의 급격한 감소로 인해 소규모 학교가 늘어남과 동시에 특정 대도시 지역에서는 학교 선호도나 대규모 주택개발사업에 따라 과대학교 및 과밀학급⁷⁾ 현상이 나타나고 있음.

이에 도시형캠퍼스⁸⁾와 같은 해결책이 제시되고 있으며 그 유형 중 하나인 ‘매입형 학교’는 기설된 건물 또는 신축 건물 중 교사(校舍)로 사용하기에 적합한 건물 전체를 매입하여 학교로 활용하는 것임.

그러나 현행 학교용지법에서는 학교용지부담금특별회계로 조성된 재원을 학교용지의 확보 또는 기존 학교의 증축에 대해서만 사용할 수 있도록 규정하고 있어, 학교용지를 확보할 수 없거나 기존 학교가 없는 경우 학교시설을 매입 등으로 마련하는데 한계가 있는 실정임.

7) 서울시교육청이 발표한 「도시형캠퍼스 설립 및 운영 기본계획」(2023.10)에서는 과대학교를 전교생이 1,500명을 초과하는 초등학교, 1,200명을 초과하는 중·고등학교로 정의하였으며, 과밀학급은 학급당 학생 수가 28명 이상인 학급으로 정의하였음.

8) 도시형 캠퍼스는 학령인구 감소와 대도시 지역의 인구분포 변화에 유연하게 대응하기 위한 적정규모학교 육성사업의 일환으로, 소규모학교의 장점을 살리는 동시에 학교 및 교육제정의 효율성을 확보하기 위해 설립·운영하는 분교 형태의 학교를 의미함.

이에 개정안은 개발지역에서 학교용지부담금을 재원으로 학교시설 용도의 건물을 매입하는 것까지 가능하도록 하려는 것으로, 개정의 취지에 공감할 수 있음.

다만, 학교용지부담금은 개발지역에서의 학교용지 확보라는 특별한 공익사업을 수행하기 위해 부과하는 재정조달목적의 특별부담금으로⁹⁾, 학교용지를 ‘확보’함을 원칙으로 규정하고 있는 점에서¹⁰⁾ 학교용지를 확보할 수 없는 경우에 부담금 사용용도 범위 등을 확대하는 것은 예외적으로 볼 필요가 있고, 개발사업을 실시하는 경우에만 부담금 부과 등 동 법이 적용되고 미개발 지역에서는 적용되지 않아 개정의 실익이 제한적일 수 있는 점을 고려할 필요가 있음.

또한, 학교용지법은 예외적으로 ‘학교용지의 확보’ 외에 ‘기존 학교의 증축’에 대해서 부담금의 사용용도를 넓히고 있는데, 이와 관련하여 실제로 학교용지부담금특별회계에서 기존학교 증축비를 지원한 사례는 매우 제한적인 실정임¹¹⁾.

9) 부담금은 조세에 대한 관계에서 어디까지나 예외적으로만 인정되어야 한다.(2004. 7.15. 2002헌바42). 부담금의 수입에 의한 특별회계는 객관적이고 합리적인 근거가 제시되는 경우에 한하여 극히 예외적으로만 인정되어야 하고, 재정충당 목적의 특별부담금은 조세에 준하는 정도로 헌법적 통제의 필요성이 요청된다.(2003.12.18. 2002헌가2) 재정조달목적 부담금의 부과가 헌법적으로 정당화되기 위해서는 부담금납부의무자는 일반 국민에 비해 부담금을 통해 추구하고자 하는 공적 과제에 대하여 ‘특별히 밀접한 관련성’을 가져야 한다. (2008.11.27. 2007헌마860)

10) 300세대 이상의 대규모 개발사업의 경우 학교용지를 확보하도록 규정하고 있음.

제3조 (학교용지의 조성·개발) ①300세대(제5조제4항제3호에 해당하는 개발사업의 경우 해당개발사업분을 감한 세대 수를, 「도시 및 주거환경정비법」 제2조제2호 다목의 주택재건축사업은 기존 세대를 감한 세대수를 대상으로 한다) 규모 이상의 개발사업을 시행하는 자(이하 “개발사업시행자”라 한다)는 개발사업의 시행을 위하여 수립하는 계획에 학교용지의 조성·개발에 관한 사항을 포함시켜야 한다. 이 경우 학교용지의 위치 및 규모등은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제43조의 규정에 의한 학교시설의 설치기준등에 관한 규정을 준용한다.

11) 2005년, 증축에 대해서도 학교용지부담금특별회계를 사용할 수 있도록 학교용지법이 개정되었으나, '23.3.15.에 경기도 교육청이 학교용지부담금에서 120억원을 확보해 11개 시·군 기존 학교 16곳에 증축 공사비용을 지원한 것이 학교용지 부담금특별회계에서 기존 학교 증축비를 지원한 첫 사례임.

이는 학교용지의 확보와 달리 증축에 대해서 시·도와 시·도 교육청 간의 경비 분담비율이 명확하게 규정되어 있지 않고¹²⁾¹³⁾, 학교용지 특별회계의 운영권자인 시도지사와 교육감간 협의가 실제로 용이하지 않음에 따른 것으로 생각됨. 개정안에서도 학교시설의 매입 시 경비 분담비율이 규정되어 있지 않아 시·도와 시·도 교육청 간의 협의의 어려움으로 인해 학교용지부담금의 사용이 용이하지 않을 것으로 예상됨.

한편, 학교용지 확보에 대한 예외로서도 기존에 학교로서의 요건을 갖추고 있는 ‘증축’과 달리 ‘매입’의 경우 학교시설로서의 법적 요건을 갖추는 과정에서 어려움이 제기될 수 있다는 점도 고려하여야 할 것임.

구체적으로 「교육환경 보호에 관한 법률」에 따라 학교 설립 등의 경우 교육환경에 미치는 영향에 관한 평가서의 승인(교육환경평가)을 받아야 하고, 교육환경보호구역의 설정 및 해당 구역에서의 금지행위 등이 규정되어 있으며¹⁴⁾, 「고등학교 이하 각급학교 설립 운영 규정」에

12) 제4조(학교용지의 확보 및 경비의 부담) ①~③ (생략)

④ 제1항과 제2항에 따라 시·도가 학교용지를 확보하는 데 드는 경비는 시·도의 일반회계와 제5조의4에 따른 학교용지부담금특별회계에서 2분의 1을, 시·도 교육비특별회계에서 2분의 1을 각각 부담한다.

제6조(시·도 부담 경비의 재원) ① (생략)

② 시·도는 제4조제1항 및 제2항에 따라 학교용지를 확보할 수 없는 경우에는 가까운 곳에 있는 학교를 증축하기 위하여 필요한 경비를 제5조의4에 따른 학교용지부담금특별회계에서 부담할 수 있다. 이 경우 학교 증축 경비는 학교용지부담금특별회계 예산에 계상하여 시·도 교육비특별회계로 전출하여야 한다.

13) 학교 증축 경비에 대해 시·도의 일반회계와 학교용지부담금특별회계에서 2분의 1, 시·도 교육비특별회계에서 2분의 1을 각각 부담하도록 **비용부담을 명시**하는, 「학교용지 확보 등에 관한 특례법 일부개정법률안(이주환의원 대표발의), 의안번호 제2115958호」이 발의되어 국회 교육위원회에 계류중임.

14) 「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

4. 학교(「고등교육법」 제2조 각 호에 따른 학교는 제외한다) 또는 제8조제1항에 따라 설정·고시된 교육환경보호구역이 「도시 및 주거환경정비법」 제2조제1호에 따른 정비구역으로 지정·고시되어 해당 구역에서 정비사업을 시행하려는 자

따라 교사(校舍), 체육장, 교지, 교구, 시설기준 등을 정하고 있으므로¹⁵⁾, 매입의 경우 해당 법령의 기준을 충족시키는 과정에서 추가적인 재정 소요 및 주민간의 갈등이 발생할 우려가 제기됨.

교육부는 신중한 검토가 필요하다는 입장으로, 대규모 개발사업을 실시하는 경우 현행법에 따라 개발사업시행자가 학교용지를 확보하도록 규정하고 있고,

학교시설 매입 후 각종 법령 등에 따라 시설 및 설비기준을 충족시키기 위하여 추가적인 예산이 소요되어 지방교육재정을 악화시킬 수 있고, 주민간 갈등이 발생할 우려가 있다는 의견을 제시하고 있음.

-
5. 제8조제1항에 따라 설정·고시된 교육환경보호구역에서 「건축법」 제11조제1항 단서에 따른 규모의 건축을 하려는 자
- ② 제1항에 따른 학교의 교육환경 평가 대상은 학교용지 예정지 또는 정비사업 예정지 등의 위치, 크기·외형, 지형·토양환경, 대기환경, 주변 유해환경, 공공시설을 포함한다.
- ③ 교육감은 교육환경평가서를 승인하기 위하여는 시·도위원회의 심의를 거쳐야 하며, 이를 위하여 제13조에 따른 교육환경 보호를 위한 전문기관 또는 대통령령으로 지정하는 기관의 검토의견과 해당 학교의 장의 의견(제1항제4호 및 제5호에 해당하는 자가 제출한 교육환경평가서와 관련된 의견을 말한다)을 함께 제공하여야 한다.
- ④~⑧ (생 략)

제8조(교육환경보호구역의 설정 등) ① 교육감은 학교경계 또는 학교설립예정지 경계(이하 “학교경계등”이라 한다)로부터 직선거리 200미터의 범위 안의 지역을 다음 각 호의 구분에 따라 교육환경보호구역으로 설정·고시하여야 한다.

제9조(교육환경보호구역에서의 금지행위 등) 누구든지 학생의 보건·위생, 안전, 학습과 교육환경 보호를 위하여 교육환경보호구역에서는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위 및 시설을 하여서는 아니 된다. 다만, 상대보호구역에서는 제14호부터 제27호까지 및 제29호에 규정된 행위 및 시설 중 교육감이나 교육감이 위임한 자가 지역위원회의 심의를 거쳐 학습과 교육환경에 나쁜 영향을 주지 아니한다고 인정하는 행위 및 시설은 제외한다.

18. 「담배사업법」에 의한 지정소매인, 그 밖에 담배를 판매하는 자가 설치하는 담배자동판매기(「유아교육법」 제2조제2호에 따른 유치원 및 「고등교육법」 제2조 각 호에 따른 학교의 교육환경보호구역은 제외한다)

24. 「음악산업진흥에 관한 법률」 제2조제13호에 따른 노래연습장업(「유아교육법」 제2조제2호에 따른 유치원 및 「고등교육법」 제2조 각 호에 따른 학교의 교육환경보호구역은 제외한다)

15) 「**고등학교 이하 각급학교 설립·운영 규정**」 제2조(시설·설비기준) 유치원·초등학교·중학교·고등학교·공민학교·고등공민학교·고등기술학교와 이에 준하는 각종학교(이하 “각급학교”라 한다)의 설립·운영에 필요한 시설 및 설비기준은 제3조 내지 제12조 및 제17조와 같다.

제3조(교사), 제4조(교사용 대지), 제5조(체육장), 제6조(교지), 제7조(사립학교 교사 및 교지의 소유주체), 제8조(교구), 제9조(산업수요 맞춤형 고등학교 등의 실험·실습실), 제10조(급수·온수공급시설), 제12조(각종학교 등의 시설기준), 제17조(학생정원의 증원 등에 따른 시설기준 등)

문 의 처
02-6788-5185

※ 【참고자료】

연도별 학교용지부담금 부과징수 실적

(단위: 건, 백만원, %)

	부 과		징 수		차 이 ^{주)}		징수율
	건 수	금 액(A)	건 수	금 액(B)	건수	금액(A-B)	(B/A)
합계	326,328	5,624,574	320,802	5,391,308	5,526	233,266	95.9
2023	7,658	247,455	7,900	221,988	△ 242	25,467	89.7
2022	6,797	303,134	6,501	271,253	296	31,881	89.5
2021	7,066	487,716	7,196	466,116	△ 130	21,600	95.6
2020	6,771	375,223	6,580	360,843	191	14,379	96.1
2019	4,718	301,456	4,921	304,041	△ 203	△ 2,585	100.9
2018	5,686	393,913	6,101	364,240	△ 415	29,673	92.5
2017	5,046	332,346	4,388	330,959	658	1,388	99.6
2016	9,538	433,969	9,544	434,859	△ 6	△ 890	100.2
2015	4,590	450,540	4,549	452,997	41	△ 2,456	100.5
2014이전	268,458	2,298,822	263,122	2,184,012	5,336	114,810	95.0

주) '23년 (서울) 소송패소로 환급액 증가
(부산, 대구, 인천등) 분양세대 증감 등으로 차이 발생

* 자료 : 기획재정부, 「2023년도 부담금운용 종합보고서」, 2024.5.

시도별 학교용지부담금 특별회계 징수 현황

(단위 : 백만원)

구분	징수실적	
	2023년	2022년까지 누계
서울특별시	9,925	392,954
부산광역시	11,467	403,487
대구광역시	3,084	379,795
인천광역시	16,290	391,212
광주광역시	13,624	137,443
대전광역시	23,350	156,605
울산광역시	8,301	116,005
세종특별자치시	362	183,203
경기도	69,277	1,892,471
강원도	12,949	111,468
충청북도	1	97,693
충청남도	20,746	160,502
전라북도	6,792	124,069
전라남도	7,502	111,090
경상북도	6,537	151,543
경상남도	10,089	335,008
제주특별자치도	1,693	24,772
합 계	221,988	5,169,320

* 자료 : 기획재정부, 「2023년도 부담금운용 종합보고서」, 2024.5.