



제418회 국회(정기회)
제12차 행정안전위원회

공유재산 및 물품 관리법 일부개정법률안 검 토 보 고

〈시·군·구 소유의 학교용지를 시·도 교육청에
무상으로 양여할 수 있는 근거 신설〉

■ 황희의원 대표발의(의안번호 제2202176호)

2024. 11.

행 정 안 전 위 원 회
수석전문위원 유상조

목 차

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

I. 제안경위

1. 발 의 자 : 황회의원 등 11인
2. 발의연월일 : 2024. 7. 24.
3. 회부연월일 : 2024. 7. 25.

2. 제안이유 및 주요내용

「대한민국헌법」 제31조에는 모든 국민이 균등하게 교육을 받을 권리와 의무교육의 무상성을, 「교육기본법」 제11조에는 학교 등의 설립·경영에 있어서 국가와 지방자치단체의 책임을 규정하고 있음. 학교시설을 신설하는 데에 필요한 토지인 학교용지의 확보는 의무교육을 실현하기 위한 물적 기반이며 국민의 학습권과 교육의 기회균등을 보장하기 위한 필수적인 요건임.

그런데 「공유재산 및 물품 관리법」에서는 공유재산 특히 행정재산의 처분 등을 매우 엄격하게 제한하고 있어, 학교 부족 문제로 인한 학교시설 신설의 필요성에도 불구하고 시·도 교육청이 예산 등의 문제로 학교용지를 매입할 수 없는 경우 기초지방자치단체인 시·군 또는 자치구가 학교용지를 확보하여 이를 시·도 교육청에 무상으로 양여할 수 있는 근거가 없어 학교시설의 신설에 어려움을 겪고 있음.

이에 공유재산의 엄격한 관리에도 불구하고 교육에 대한 지방자치

단체의 책무와 공익성을 고려하여 행정재산의 처분 등의 제한 예외로 지방의회의 의결을 받아 학교용지의 용도와 성질을 유지하는 조건으로 기초지방자치단체인 시·군 또는 자치구가 소유한 학교용지를 시·도교육비특별회계 소관 공유재산으로 시·도 교육청에 무상으로 양여하는 경우를 추가함으로써 학교용지의 원활한 확보 및 학교시설 신설 사업의 조속한 추진을 통하여 지역 주민의 학습권 보장 및 복리증진을 도모하려는 것임(안 제19조제1항제4호 신설).

Ⅲ. 검토의견

개정안은 시·군·구 소유의 토지 중 지목이 학교용지인 토지를 지방의회의 의결을 거쳐 용도와 성질을 유지하는 조건으로 대통령령으로 정하는 바에 따라 시·도 교육청에 무상으로 양여하는 것이 가능하도록 하려는 것임(안 제19조제1항제4호 신설).

현행	개정안
제19조(처분 등의 제한) ① 행정재산은 대부·매각·교환·양여·신탁 또는 대물변제하거나 출자의 목적으로 하지 못하며, 이에 사권을 설정하지 못한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.	제19조(처분 등의 제한) ① ----- ----- ----- -----. -----.
1. 행정재산의 용도와 성질을 유지하는 조건으로 대통령령으로 정하는 바에 따라 국가 또는 다른 지방자치단체에 양여하는 경우	1. ~ 3. (현행과 같음)
2. 해당 지방자치단체 외의 자가 소유한 재산을 행정재산으로 관리하기 위하여 교환하는 경우	
3. 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제4조에 따른 공익사업의 시행을 위하여 해당 행정재산의 목	

적과 용도에 장애가 되지 아니하는 범위에서 공작물의 설치를 위한 지상권 또는 구분지상권을 설정하는 경우

<신 설>

② 제1항제1호에 따라 행정재산을 양여하는 경우에는 양여받은 재산이 10년 이내에 그 양여 목적 외의 용도로 사용되면 양여계약을 해제한다는 내용의 특약등기를 하여야 한다.

③·④ (생략)

4. 「지방자치법」 제2조제1항제2호1)에 따른 지방자치단체가 소유한 토지 중 「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」 제67조제1항2)에 따른 지목이 학교용지인 토지에 한하여 해당 지방의회의 의결을 거쳐 용도와 성질을 유지하는 조건으로 대통령령으로 정하는 바에 따라 시·도교육비특별회계 소관 공유재산으로 시·도 교육청에 무상으로 양여하는 경우

② 제1항제1호 및 제4호-----

-----.

③·④ (현행과 같음)

- 1) 「지방자치법」 제2조(지방자치단체의 종류) ① 지방자치단체는 다음의 두 가지 종류로 구분한다.
1. 특별시, 광역시, 특별자치시, 도, 특별자치도
2. 시, 군, 구
- 2) 「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」 제67조(지목의 종류) ① 지목은 전·답·과수원·목장용지·임야·광천지·염전·대(垓)·공장용지·학교용지·주차장·주유소용지·창고용지·도로·철도용지·제방(堤防)·하천·구거(溝渠)·유지(溜池)·양어장·수도용지·공원·체육용지·유원지·종교용지·사적지·묘지·잡종지로 구분하여 정한다.

현행 「공유재산 및 물품 관리법」 제19조제1항은 지방자치단체의 사무용 등으로 사용하는 공용재산, 공공용으로 사용하는 공공용재산 등 행정재산³⁾의 양여 등 처분을 원칙적으로 금지하고, 행정재산의 용도와 성질을 유지하는 조건으로 대통령령으로 정하는 바에 따라 국가 또는 다른 지방자치단체에 양여하는 경우 등에 대해서만 예외적으로 허용하고 있음.

「공유재산 및 물품 관리법 시행령」 제11조⁴⁾에서는 법 제19조제1항제1호에 따른 경우를 ① 다른 법령에 따라 해당 지방자치단체의 사무가 국가나 다른 지방자치단체로 이관(移管)됨에 따라 행정재산의 소유권이 변동되는 경우, ② 기존 도로의 확장·축소로 인한 경우, ③ 공유수면 매립 권리를 양도하는 등 3가지로 규정하고 있음.

3) 「공유재산 및 물품 관리법」

제5조(공유재산의 구분과 종류) ① 공유재산은 그 용도에 따라 행정재산과 일반재산으로 구분한다.

② “행정재산”이란 다음 각 호의 재산을 말한다.

1. 공용재산

해당 지방자치단체가 사무용, 사업용 및 공무원의 거주용으로 사용하거나 사용하기로 결정한 재산과 사용을 목적으로 건설 중인 재산

2. 공공용재산

해당 지방자치단체가 공공용으로 사용하거나 사용하기로 결정한 재산과 사용을 목적으로 건설 중인 재산

3. 기업용재산

해당 지방자치단체가 경영하는 기업용 또는 그 기업에 종사하는 직원의 거주용으로 사용하거나 사용하기로 결정한 재산과 사용을 목적으로 건설 중인 재산

4. 보존용재산

법령·조례·규칙이나 그 밖에 필요에 따라 지방자치단체가 보존하고 있거나 보존하기로 결정한 재산

4) 「공유재산 및 물품 관리법 시행령」 제11조(처분 등의 제한) 법 제19조제1항제1호에 따라 행정재산의 용도와 성질을 유지하는 조건으로 국가 또는 다른 지방자치단체에 양여하는 경우는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우로 한다.

1. 다른 법령에 따라 해당 지방자치단체의 사무가 국가나 다른 지방자치단체로 이관(移管)됨에 따라 행정재산의 소유권이 변동되는 경우

2. 기존 도로의 확장·축소로 인하여 「도로법」 제23조에 따른 도로 관리청 또는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제43조제3항에 따라 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 관리청이 지방자치단체 간에 변경되는 경우

3. 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」 제35조제1항에 따라 협의하거나 승인을 받은 지방자치단체가 같은 조 제2항 단서에 따라 다른 지방자치단체에 공유수면 매립에 관한 권리를 양도하는 경우

개정안은 서울특별시교육청이 2023년 10월 12일 발표한 “도시형캠퍼스 설립 및 운영 기본계획” 중 “공공시설 복합학교”와 관련이 있음. 서울특별시교육청의 “도시형캠퍼스 설립 및 운영 기본계획”에 따르면, 최근 학령인구의 감소에도 특정지역은 학교 선호도 등에 따라 학생쏠림 현상이 발생하고, 학생의 통학여건 개선을 위한 학교 설립의 민원이 제기⁵⁾되고 있는데 이에 대응해 6가지 형태의 도시형캠퍼스를 계획하고 있음.

이 중 “공공시설 복합학교”는 기존의 공공시설 일부 또는 전체를 학교시설로 리모델링·증축하여 구축하는 도시형캠퍼스로서, 신설요건에는 통학여건이 열악한 지역으로 지역 내 학교용지 확보가 불가능한 경우 등을 정하고 있음. 동 계획에서 공공시설 복합학교의 학교용지 및 시설의 재원을 공공시설 소유자가 교육감에게 무상공급 또는 영구 무상사용허가를 통한 확보방안을 규정하고 있음.

<공공시설 복합학교의 학교용지 및 학교시설 확보방안·재원>

구분	확보방안	재원
학교용지	학교신설 요구 지역내에 공공시설이 위치한 부지를 학교용지로 전환하여 확보	공공시설 소유자(지자체장 등)가 교육감에게 무상공급(또는 영구 무상사용허가)
학교시설	학교신설 요구 지역내에 공공시설을 철거한 후 개축하거나, 기존 시설을 리모델링하여 확보	- 공공시설 소유자(지자체장 등)가 교육감에게 무상공급(또는 영구 무상사용허가) - 교특 또는 교부금

자료: 서울특별시 교육청, “도시형캠퍼스 설립 및 운영계획” 17면

5) 서울특별시교육청 학교지원과, “도시형캠퍼스 설립 및 운영 기본계획” 1면, 2023년 10월 12일 서울특별시교육청 보도자료 [붙임 3]

개정안을 통해 시·군·구가 소유한 토지 중 지목이 학교용지인 토지를 지방의회의 의결을 거쳐 용도와 성질을 유지하는 조건으로 시·도 교육청에 무상으로 양여할 수 있는 근거를 마련하는 경우, 통학여건이 열악한 지역 등에 서울특별시교육청의 계획에 따른 공공시설 복합학교 등의 학교를 신설하기를 희망하는 시·군·구가 학교용지를 양여하고 학교를 신설할 수 있도록 함으로써 학생의 안전한 통학 환경을 조성하는데 도움이 될 수 있을 것으로 보임.

다만, 개정안을 통해 시·군·구의 지목이 학교용지인 토지를 양여할 수 있도록 하는 경우 시·군·구의 재정을 취약하게 할 수 있는 우려를 고려할 필요가 있음⁶⁾.

이와 관련하여 서울특별시 송파구, 영등포구 등은 개정안에 따른 무상 양여는 기초지방자치단체의 재정에 큰 부담으로 작용할 수 있으므로 학교용지인 토지의 경우라도 시·도 교육청에 유상매각 할 수 있도록 하는 방안(서울특별시 송파구), 폐교된 학교의 매각 등을 통한 학교용지 확보방안(서울특별시 영등포구)을 제시함.

이와 같이 행정재산인 학교용지 지목의 토지를 무상으로 양여하는 것이 기초지방자치단체의 재정적 부담이 될 수 있다는 점을 감안하면, 공공시설 복합학교를 설립·운영하는데 있어서 행정재산의 양여가 아닌 행정재산의 사용허가 방식을 활용하는 것을 검토할 필요가 있어 보임.

6) 참고로, 도심지에 학생정원이 500명인 초등학교를 설립하기 위한 기준면적은 「고등학교 이하 각급 학교 설립·운영 규정」(대통령령) [별표 1]에 920m² 인데 도심지의 경우 토지의 재산적 가치가 높을 수 있음.

참고로, 행정안전부는 「지방교육자치에 관한 법률」 제2조⁷⁾는 교육·기술·체육 그 밖의 학예에 관한 사무를 광역자치단체(특별시·광역시·도)의 사무로 규정하고 있다는 점과 「공유재산 및 물품관리법」 제19조에 따른 양여는 재산의 소유권을 조건 없이 이전해 주는 것으로 자치단체의 재산권 보호를 위해 엄격히 제한하고 있다는 점을 고려하여 개정안에 대해 신중한 검토가 필요하다는 의견임.

문 의 처
02) 6788-5338

7) 「지방교육자치에 관한 법률」 제2조(교육·학예사무의 관장) 지방자치단체의 교육·과학·기술·체육 그 밖의 학예에 관한 사무는 특별시·광역시 및 도의 사무로 한다.