



제420회국회(임시회)
제1차 교육위원회

학교용지 확보 등에 관한 특별법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈민간개발사업시행자의 학교용지 제3자 임의매각 금지〉
■ 홍기원의원 대표발의(의안번호 제2205211호)

2024. 12.

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 : 홍기원의원 등 12인

2. 발의연월일 : 2024. 11. 4.

3. 회부연월일 : 2024. 11. 5.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 특별시·광역시·특별자치시·도 등 시·도 외의 개발사업시행자(이하 “민간개발사업시행자”라 함)로 하여금 학교용지를 시·도에 공급하도록 하고 있음.

그런데 최근 일부 지역에서 민간개발사업시행자가 학교용지를 시·도에 공급하지 아니하고 제3자에게 임의로 매각하여 학교의 설립에 지장을 초래하는 사례가 발생하고 있어 이에 대한 대책을 마련할 필요가 있다는 의견이 있음.

이에 민간개발사업시행자의 학교용지 공급 의무를 명확히 하고, 이를 위반한 경우 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처하도록 하여 민간개발사업시행자의 학교용지 공급 의무 이행을 실질적으로 담보하려는 것임(안 제4조제2항, 제11조 신설).

Ⅲ. 검토의견

개정안은 시·도 외의 개발사업시행자(이하 “민간개발사업시행자”라 함)는 학교용지를 시·도에 공급하도록 하고, 이를 위반한 경우 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처하도록 하는 내용임(안 제4조, 안 제11조 신설).

현행	개정안
제4조(학교용지의 확보 및 경비의 부담) ① (생략)	제4조(학교용지의 확보 및 경비의 부담) ① (현행과 같음)
② 시·도 외의 개발사업시행자는 제3조에 따른 학교용지를 시·도에 공급하고, 시·도는 학교용지를 확보하여 시·도 교육비특별회계 소관 공유재산으로 하여야 한다. <후단 신설>	② ----- ----- 공급하여야 한다. 이 경우 시·도는 공급 받은 학교용지를 시·도 교육비특별회계 소관 공유재산으로 하여야 한다.
③ ~ ⑧ (생략)	③ ~ ⑧ (현행과 같음)
<신설>	제11조(벌칙) 제4조제2항 전단을 위반하여 학교용지를 공급하지 아니한 자는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.
제11조(과태료) (생략)	제12조(과태료) (현행 제11조와 같음)

개정안의 제안이유에서도 언급하고 있는 바와 같이, 최근 일부 지역에서 민간개발사업시행자가 학교용지를 시·도에 공급하지 아니하고, 제3자에게 매각하여 신도시 등 재개발 지역에서의 학교 신설이 지연되는 등 논란이 발생¹⁾하고 있음.

현행 「도시개발법」²⁾에서는 “체비지”(도시개발사업에 필요한 경비에 충당하기 위해 처분할 수 있는 토지)의 임의 매각을 허용하고 있는데, 일부 민간개발사업시행자 및 지방자치단체에서는 학교용지를 체비지에 포함되는 것으로 해석하여 학교용지를 제3자에게 매각하고, 지방자치단체가 이를 허용하는 사례가 발생하였던 것임.

그러나, 「학교용지 확보 등에 관한 특례법」³⁾은 공립 유치원·초

1) 평택교육지원청, '학교용지 불법매각 목인' 논란(중부일보, 2024.6.6.)

2) 「도시개발법」

제27조(학교 용지 등의 공급 가격)

① 시행자는 학교, 폐기물처리시설, 그 밖에 대통령령으로 정하는 시설을 설치하기 위한 조성토지등과 이주단지의 조성을 위한 토지를 공급하는 경우에는 해당 토지의 가격을 「감정평가 및 감정평가사에 관한 법률」에 따른 감정평가법인등이 감정평가한 가격 이하로 정할 수 있다.

② 제11조제1항제1호부터 제4호까지의 시행자는 제1항에서 정한 토지 외에 지역특성화 사업 유치 등 도시개발사업의 활성화를 위하여 필요한 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 감정평가한 가격 이하로 공급할 수 있다.

제34조(체비지 등)

① 시행자는 도시개발사업에 필요한 경비에 충당하거나 규약·정관·시행규정 또는 실시계획으로 정하는 목적을 위하여 일정한 토지를 환지로 정하지 아니하고 보류지로 정할 수 있으며, 그 중 일부를 체비지로 정하여 도시개발사업에 필요한 경비에 충당할 수 있다.

② 특별자치도지사·시장·군수 또는 구청장은 「주택법」에 따른 공동주택의 건설을 촉진하기 위하여 필요하다고 인정하면 제1항에 따른 체비지 중 일부를 같은 지역에 집단으로 정하게 할 수 있다.

제44조(체비지의 처분 등)

① 시행자는 제34조에 따른 체비지나 보류지를 규약·정관·시행규정 또는 실시계획으로 정하는 목적 및 방법에 따라 합리적으로 처분하거나 관리하여야 한다.

② 행정청인 시행자가 제1항에 따라 체비지 또는 보류지를 관리하거나 처분(제36조제4항에 따라 체비지를 관리하거나 처분하는 경우를 포함한다)하는 경우에는 국가나 지방자치단체의 재산처분에 관한 법률을 적용하지 아니한다. 다만, 신탁계약에 따라 체비지를 처분하려는 경우에는 「공유재산 및 물품 관리법」 제29조 및 제43조를 준용한다.

③ 학교, 폐기물처리시설, 그 밖에 대통령령으로 정하는 시설을 설치하기 위하여 조성토지등을 공급하는 경우 그 조성토지등의 공급 가격에 관하여는 제27조제1항을 준용한다.

④ 제11조제1항제1호부터 제4호까지의 시행자가 지역특성화 사업 유치 등 도시개발사업의 활성화를 위하여 필요한 경우에 공급하는 토지 중 제3항 외의 토지에 대하여는 제27조제2항을 준용한다.

등학교·중학교 및 고등학교용 학교용지의 조성·개발·공급과 관련
경비의 부담 등에 관한 특례를 규정하기 위하여 제정된 법률로서,

이 법 제4조제2항4)에서는 시·도 외의 개발사업시행자는 제3조5)에
따른 학교용지를 시·도에 공급하고, 시·도는 학교용지를 확보하여
시·도 교육비특별회계 소관 공유재산으로 하여야 한다고 규정하고
있을 뿐, 학교용지의 임의매각을 허용하거나 금지하는 규정을 명시적
으로 두고 있지 않음.

이에 개정안은 「학교용지확보 등에 관한 특례법」에 민간개발사업
시행자의 학교용지 공급 의무를 보다 명확하게 규정함과 아울러 이와

3) 「학교용지 확보 등에 관한 특례법」 제1조(목적)

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

4) 「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 학교
용지를 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 확
보하여 시·도 교육비특별회계 소관 공유재산으로 하여야 한다.

5) 「학교용지 확보 등에 관한 특례법」 제3조(학교용지의 조성·개발)

① 300세대(제5조제5항제3호에 해당하는 개발사업은 그 개발사업분을 뺀 세대 수를 대상으로 하고, 「도시 및 주거
환경정비법」 제2조제2호다목의 재건축사업 및 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」 제2조제1항제3호다목의
소규모재건축사업은 기존 세대를 뺀 세대 수를 대상으로 한다) 규모 이상의 개발사업을 시행하는 자(이하 “개발사
업시행자”라 한다)는 개발사업을 시행하기 위하여 수립하는 계획에 학교용지의 조성·개발에 관한 사항을 포함시
켜야 한다. 이 경우 학교용지의 위치와 규모 등은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제43조에 따른 학교시설의
설치기준 등에 관한 규정을 준용한다.

② 특별시·광역시·특별자치시·도 또는 특별자치도의 교육감(이하 “교육감”이라 한다)은 제1항에 따른
학교시설의 설치기준에 못 미치는 개발사업에 대하여는 개발사업시행자에게 그 개발사업의 규모와 지역
여건을 고려하여 적절한 규모의 학교용지를 확보하도록 한다. 다만, 그 지역이 협소하여 개발사업시행자
가 학교용지를 확보할 수 없다고 판단되면 개발사업시행자로 하여금 사업지와 인접한 곳에 학교용지를
확보하도록 할 수 있다.

③ 개발사업시행자가 제1항에 따라 학교용지를 개발하거나 제2항에 따라 학교용지를 확보하려는 때에는
교육감의 의견을 들어야 한다. 이 경우 교육감은 제4조제4항에 따라 학교용지 매입비용의 2분의 1을 부
담하는 시·도지사나 비용부담 등에 대하여 협의하여야 한다.

④ 시·도지사, 시장 또는 군수는 제1항에 따른 학교용지의 조성·개발계획을 포함한 개발사업계획이 허
가·인가 또는 승인되면 지체 없이 그 학교용지에 대하여 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제25조
에 따른 도시·군관리계획을 입안하여야 한다.

⑤ 제2항에 따른 적절한 규모의 학교용지 확보에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

관련된 의무 위반시 형벌을 부과하기 위하여 벌칙 규정을 신설함으로써 개발사업시행자의 학교용지 공급 의무의 이행을 실질적으로 담보하려는 취지의 입법으로 이해됨.

참고로, 개정안의 이러한 입법 취지가 확실하게 실현되기 위해서는 앞에서 살펴본 「도시개발법」의 개정이 함께 이루어져야 하는바,

도시개발사업 시행자가 학교시설의 설치 권한이 없는 자에게 학교용지를 처분하지 못하도록 명시하고, 이를 위반하는 자는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처하도록 하는 내용(안 제44조제5항부터 제8항까지 신설, 안 제82조 제2의2호 신설)의 「도시개발법 일부개정법률안」(홍기원의원 대표발의, 의안번호 제5207호, 2024. 11. 4)이 함께 발의되어 국토교통위원회에 회부되어 있음.

안정적인 학교용지의 확보를 위한 목적으로 제정된 「학교용지확보 등에 관한 특별법」의 취지를 감안할 때, 학교용지를 「도시개발법」상의 체비지로 보아 제3자에게 임의로 매각하는 사례가 발생하지 않도록 관련 법률 조문을 보다 명확하게 정비·보완하려는 개정안의 입법 취지는 타당한 것으로 생각됨.

아울러, 법인 형태의 개발사업시행자에 대하여 벌칙 규정을 적용할 경우 자유형(自由刑)인 “징역형”의 집행이 어려울 수 있다는 점을 고려하여, 행위자와 법인 등을 함께 처벌하는 양벌규정⁶⁾을 두거나 과징

6) 양벌규정은 어떤 범죄가 이루어진 경우에 직접 행위를 한 당사자를 벌하는 외에 그 행위자와 일정한 관계가 있는 타

금7) 형태의 제재 수단을 두는 방안에 대해서도 종합적으로 고려해 볼 수 있을 것으로 생각됨.

참고로, 「학교용지확보 등에 관한 특례법」 제10조8)에서는 개발사업 시행자가 학교용지를 확보하지 아니하여 개발사업계획의 허가·인가

인(자연인·법인 또는 법인격 없는 단체)도 처벌하도록 하는 규정을 말한다. 법인 등 조직체가 주체가 되는 사회적 활동이 증가하고 이로 인한 범죄가 늘어나고 있는 상황에서 행위자만을 처벌해서는 범죄예방과 재발방지가 어렵기 때문에 행위자의 사업주를 처벌해야 할 필요성이 대두되었다(「법제이론과 실제」, 국회법제실, 2024, p.686).

【양벌규정 입법례】: 「학교급식법」

제23조(벌칙) ① 제16조제1항제1호 또는 제2호의 규정을 위반한 학교급식공급업자는 7년 이하의 징역 또는 1억원 이하의 벌금에 처한다.

② 제16조제1항제3호의 규정을 위반한 학교급식공급업자는 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처한다.

③ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다.

1. 제16조제1항제4호의 규정을 위반한 학교급식공급업자

2. 제19조제1항의 규정에 따른 출입·검사·열람 또는 수거를 정당한 사유 없이 거부하거나 방해 또는 기피한 자

제24조(양벌규정) 법인의 대표자나 법인 또는 개인의 대리인, 사용인, 그 밖의 종업원이 그 법인 또는 개인의 업무에 관하여 제23조의 위반행위를 하면 그 행위자를 벌하는 외에 그 법인 또는 개인에게도 해당 조문의 벌금형을 과(科)한다. 다만, 법인 또는 개인이 그 위반행위를 방지하기 위하여 해당 업무에 관하여 상당한 주의와 감독을 게을리하지 아니한 경우에는 그러하지 아니하다.

7) 「행정기본법」 제28조(과징금의 기준)

① 행정청은 법령등에 따른 의무를 위반한 자에 대하여 법률로 정하는 바에 따라 그 위반행위에 대한 제재로서 과징금을 부과할 수 있다.

② 과징금의 근거가 되는 법률에는 과징금에 관한 다음 각 호의 사항을 명확하게 규정하여야 한다.

1. 부과·징수 주체

2. 부과 사유

3. 상한액

4. 가산금을 징수하려는 경우 그 사항

5. 과징금 또는 가산금 체납 시 강제징수를 하려는 경우 그 사항

【과징금 규정 입법례】: 「청소년 보호법」

제54조(과징금) ① 여성가족부장관은 제2조제2호사목·아목에 따른 매체물을 발행하거나 수입한 자가 제9조제1항 각 호의 심의 기준에 저촉되는 매체물을 제13조 및 제14조에 준하는 청소년유해표시 또는 포장을 하지 아니하고 해당 청소년유해매체물의 결정·고시 전에 유통하였거나 유통 중일 때에는 그 매체물을 발행하거나 수입한 자에게 2천만원 이하의 과징금을 부과·징수할 수 있다.

② 시장·군수·구청장은 제58조 각 호의 어느 하나 또는 제59조 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위로 인하여 이익을 취득한 자에게 대통령령으로 정하는 바에 따라 1천만원 이하의 과징금을 부과·징수할 수 있다. 다만, 다른 법률에 따라 영업허가 취소, 영업소 폐쇄, 영업정지 또는 과징금 부과 등의 처분이 이루어진 경우에는 과징금을 부과·징수하지 아니한다.

8) 「학교용지 확보 등에 관한 특례법」 제10조(공사중지 요청)

교육감은 개발사업시행자가 제3조에 따른 개발사업계획에 따라 학교용지를 확보하지 아니하여 개발사업계획의 허가·인가 또는 승인 조건을 위반하면 「건축법」 제79조, 「도시개발법」 제75조, 「도시 및 주거환경정비법」 제113조, 「주택법」 제94조, 「택지개발촉진법」 제23조, 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제48조, 「공공주택 특별법」 제55조, 「혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법」 제55조, 「기업도시개발 특별법」 제47조, 「도청이전을 위한 도시건설 및 지원에 관한 특별법」 제38조, 「민간임대주택에 관한 특별법」 제40조, 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」 제54조, 「역세권의 개발 및 이용에 관한 법률」 제31조, 「지역 개발 및 지원에 관한 법률」 제75조, 「아시아문화중심도시 조성에 관한 특별법」 제50조, 「동·서·남해안 및 내륙권 발전 특별법」 제34조 및 「친수구역 활용에 관한 특별법」 제27조에 따른 공사중지를 그 개발사업계획의 허가·인가 또는 승인권자에게 요청할 수 있다.

또는 승인 조건을 위반하면 교육감이 공사중지를 해당 개발사업계획의 허가·인가 또는 승인권자에게 요청할 수 있도록 규정하고 있음.

한편, 개정안에 대하여 교육부와 교육청은 다음과 같은 의견을 제시함⁹⁾.

【교육부】

- 학교용지 공급의무 위반시 벌칙규정을 두어 학교용지 임의매각으로 인한 학교설립 지연 사태를 방지할 수 있다는 점에서 타당함.

【경남교육청】

- 민간개발사업시행자가 학교용지로 지정된 체비지를 제3자에게 임의로 처분한 경우, 학교용지법 제4조제2항의 위반 우려가 있고, 이를 매입한 제3자가 처분 거부 또는 높은 가격 요구시 적기에 학교설립이 어려운 등 행·재정적 손실 및 민원발생 등이 예상되므로 벌칙을 강화할 필요
 - 1년 이하 징역 또는 1천만원 이하 벌금에서 3년 이하 징역 또는 3천만원 이하의 벌금으로 상향 조정 필요함

문 의 처

02)6788-5185

9) 그밖에 한국주택협회는 현행법상으로도 학교용지를 임의로 제3자에게 매각하는 것은 불가능하고, 최근 발생한 학교용지 매각 사례는 과실로서, 민간개발사업시행자에게 적용되는 벌칙 신설은 과도하다는 의견을 제시함.

[참고자료] 교육청별 미사용 학교용지 현황('23.9월 기준)

시도	미사용 학교용지		미사용 학교용지 경과년수(시설결정 년도 이후 경과년수)							
	지정 수 (개교)	면적 (㎡)	5년~10년 미만 (2014~2018)		10년~20년 미만 (2004~2013)		20년~40년 미만 (1984~2003)		40년 이상 (~1983)	
			지정 수 (개교)	면적 (㎡)	지정 수 (개교)	면적 (㎡)	지정 수 (개교)	면적 (㎡)	지정 수 (개교)	면적 (㎡)
계	662	7,851,500	177	1,961,519	429	5,150,190	53	704,904	3	34,887
서울	33	370,755	4	43,393	20	233,670	6	58,805	3	34,887
부산	6	78,187	2	21,613	3	42,894	1	13,680	-	-
대구	16	165,707	2	8,768	14	156,939	-	-	-	-
인천	46	551,962	9	94,473	36	446,957	1	10,532	-	-
광주	5	64,734	-	-	4	51,420	1	13,314	-	-
대전	1	12,624	-	-	-	-	1	12,624	-	-
울산	9	126,548	6	89,311	3	37,237	-	-	-	-
세종	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-
경기	322	3,425,336	88	889,371	226	2,410,873	8	125,092	-	-
강원	5	72,737	3	47,274	2	25,463	-	-	-	-
충북	20	240,393	6	61,954	14	178,439	-	-	-	-
충남	21	230,581	9	81,173	11	134,068	1	15,340	-	-
전북	12	154,558	7	88,469	1	12,001	4	54,088	-	-
전남	41	510,844	9	55,444	19	296,475	13	158,925	-	-
경북	70	1,093,771	16	260,767	45	702,571	9	130,433	-	-
경남	54	736,900	16	219,509	31	421,183	7	96,208	-	-
제주	1	15,863	-	-	-	-	1	15,863	-	-

자료 : 교육부