

의안번호	2216194
의 퇴 인	이연희 의원
회 답 일	2026.03.19.
추계번호	26C0309

학교용지 복합개발지원을 위한 특별법안

【비용추계서 미첨부 사유서】



국회예산정책처
National Assembly Budget Office

I. 재정수반요인

연번	조·항(조제목)	주요내용	비고
1	안 제5조 (복합개발사업 후보지 선정 등)	(제1항) 국토교통부장관은 제4조에 따라 제출받은 자료를 검토한 후, 복합개발사업이 필요하다고 판단되는 학교용지를 복합개발사업 후보지로 선정할 수 있다.	재량규정
		(제2항) 국토교통부장관은 제1항에 따른 복합개발사업 후보지를 선정하려는 때에는 복합개발사업에 관한 기본적인 개요 등(이하 “기본구상”이라 한다)을 작성하여 제6조에 따른 심의위원회의 심의를 거쳐야 한다.	의무규정
2	안 제6조 (학교용지 등 복합개발 심의위원회 설치 등)	(제1항) 복합개발사업에 관한 다음 각 호의 사항을 심의하기 위하여 국토교통부에 학교용지 등 복합개발 심의위원회(이하 “심의위원회”라 한다)를 둔다 1. 복합개발사업 후보지 선정에 관한 사항 2. 기본구상의 타당성 3. 그 밖에 복합개발사업에 필요한 사항으로서 위원장이 심의위원회에 상정하는 사항	의무규정
3	안 제7조 (복합개발 사업시행자 지정 등)	(제1항) 국토교통부장관은 다음 각 호의 자 중에서 복합개발사업시행자(이하 “사업시행자”라 한다)를 지정한다. 1. 국가 또는 지방자치단체 2. 「한국토지주택공사법」에 따른 한국토지주택공사 3. 「지방공기업법」 제49조에 따라 주택사업을 목적으로 설립된 지방공사 4. 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제5조에 따른 공공기관 중 대통령령으로 정하는 기관 5. 제1호부터 제4호까지의 자 중 어느 하나에 해당하는 자가 총지분의 100분의 50을 초과하여 출자·설립한 법인 6. 「주택도시기금법」에 따른 주택도시기금(이하 “주택도시기금”이라 한다) 또는 제1호부터 제4호까지의 자 중 어느 하나에 해당하는 자가 총지분의 전부를 출자(공동으로 출자한 경우를 포함한다)하여 「부동산투자회사법」에 따라 설립한 부동산투자회사	의무규정
4	안 제8조 (복합개발사업계획의 승인 등)	(제1항) 사업시행자는 다음 각 호의 사항을 포함한 복합개발사업계획을 작성하여 국토교통부장관의 승인을 받아야 한다. 승인된 복합개발사업계획을 변경하는 경우에도 또한 같다. 다만, 대통령령으로 정하는 경미한 사항을 변경하는 경우에는 그러하지 아니하다.	의무규정

연번	조·항(조제목)	주요내용	비고
4	안 제8조 (복합개발사업계획의 승인 등)	1. 복합개발사업계획의 개요 2. 토지이용계획 3. 생활 편의시설 등 기반시설 설치계획(지역주민의 생활여건 향상을 위하여 필요한 경우에 한한다) 4. 건축 및 공공주택 건설계획(부대시설 및 복리시설의 설치에 관한 계획을 포함한다) 5. 그 밖에 복합개발사업 시행에 필요한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항	의무규정
5	안 제11조 (토지등의 수용 등)	(제1항) 사업시행자는 복합개발사업을 위하여 필요한 경우에는 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제3조에서 정하는 토지·물건 및 권리(이하 “토지등”이라 한다)를 수용 또는 사용할 수 있다.	재량규정
		(제5항) 학교용지가 「학교용지 확보 등에 관한 특례법」 제3조에 따라 확보된 학교용지에 해당하는 경우에는 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제68조에도 불구하고 사업시행자는 해당 학교용지의 소유자(국가, 지방자치단체 또는 같은 조 제1항에 따른 개발사업시행자를 말한다)에게 「학교용지 확보 등에 관한 특례법」 제4조제3항에 따른 공급가액 또는 공급받은 가액에 이자를 합산한 금액으로 보상하여 그 용지를 사용·수용할 수 있다. 이 경우 이자율은 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제63조제9항제2호가목에 따른 이자율로 한다.	
		(제6항) 제1항에 따른 토지등의 수용 또는 사용에 관하여 제5항의 경우를 제외하고는 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」을 적용한다.	의무규정
6	안 제13조 (생활 편의시설 및 공공시설의 설치비용)	(제1항) 복합개발사업의 시행으로 인하여 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제30조에 따른 결정(변경 결정을 포함한다)으로 복합개발사업의 대상이 되는 토지(이하 “복합개발사업 대상지”라 한다)의 가치가 상승하는 경우에는 사업시행자가 그 토지가치의 상승분(「감정평가 및 감정평가사에 관한 법률」에 따른 감정평가법인등이 용도지역의 변경 또는 도시·군계획시설 결정의 변경 전·후에 대하여 각각 감정평가한 토지가액의 차이를 말한다)을 복합개발사업계획으로 정하는 바에 따라 복합개발사업 대상지 안의 생활 편의시설 및 공공시설(「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조제13호에 따른 공공시설을 말한다. 이하 같다) 설치비용으로 사용하게 할 수 있다.	재량규정

연번	조·항(조제목)	주요내용	비고
6	안 제13조 (생활 편의시설 및 공공시설의 설치 비용)	(제2항) 제1항에 따른 토지가치의 상승분 외에 복합개발사업으로 인하여 발생한 개발이익은 해당 복합개발사업 대상지의 생활 편의시설 및 공공시설 설치비용으로 사용하게 할 수 있다. 이 경우 개발이익의 산정에 관하여는 대통령령으로 정한다.	재량규정
7	안 제16조 (건축규제 완화 등에 대한 특례)	국토교통부장관은 복합개발사업의 원활한 시행을 위하여 필요한 경우에는 다음 각 호의 관계 규정에도 불구하고 대통령령으로 정하는 범위에서 다음 각 호의 사항에 대하여 완화된 기준을 정하여 시행할 수 있다. 1. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제76조에 따른 용도지역 및 용도지구에서의 건축물 건축 제한 2. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제77조 및 제78조에 따른 건폐율 및 용적률의 제한 3. 「건축법」 제2조제1호, 제42조, 제43조, 제55조, 제56조, 제58조, 제60조 및 제61조에 따른 대지의 범위, 대지의 조정, 공개 공지, 대지 안의 공지, 건축물의 건폐율·용적률·높이 등 건축 제한 4. 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 제14조에 따른 도시공원 또는 녹지 확보 기준 5. 「주차장법」 제12조의3, 제19조 및 「주택법」 제35조에 따른 주차장의 설치기준	재량규정
8	안 제17조 (「학교용지 확보 등에 관한 특례법」에 대한 특례)	(제1항) 복합개발 사업시행자는 「학교용지 확보 등에 관한 특례법」 제3조에도 불구하고 교육감의 의견을 들어 학교용지를 개발·확보하지 아니할 수 있다. (제2항) 제1항에 따라 사업시행자가 학교용지를 확보하지 아니하는 경우 사업시행자는 교육감의 의견을 들어 복합개발사업의 시행 지역과 가까운 곳에 있는 학교를 증축하기 위하여 필요한 경비 등을 부담할 수 있다.	재량규정
9	안 제18조 (「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」에 대한 특례)	국토교통부장관은 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 제26조의2 제1항에 따른 도시재생 인정사업의 요건에도 불구하고 도시재생활성화지역과 연계하여 시행할 필요가 있는 복합개발사업을 도시재생사업으로 인정할 수 있다.	재량규정
10	안 제19조 (「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」에 대한 특례)	국토교통부장관은 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」 제43조의2 제1항에도 불구하고 복합개발사업을 소규모주택 정비 관리지역과 연계하여 시행할 필요가 있는 경우 복합개발사업 대상지를 포함하여 소규모주택정비 관리계획을 수립할 수 있다.	재량규정

연번	조·항(조제목)	주요내용	비고
11	안 제20조 (주택공급의 특례)	복합개발사업으로 공급하는 주택에 대해서는 「주택법」 제57조, 제57조의2, 제64조 및 「건축물의 분양에 관한 법률」 제6조를 적용하지 아니하고, 대통령령으로 정하는 바에 따라 복합개발사업자가 공급기준 및 분양가격 등을 따로 정할 수 있다.	재량규정
12	안 제21조 (보조 및 용자)	(제1항) 국가 및 지방자치단체는 복합개발사업의 원활한 시행을 위하여 다음 각 호의 기준에 따라 재정이나 기금을 지원할 수 있다. 1. 학교시설의 철거 및 건축에 필요한 비용: 국가 또는 지방자치단체의 재정 2. 생활 편의시설 건축 및 공공주택 건설에 필요한 비용: 국가 또는 지방자치단체의 재정, 주택도시기금	재량규정
		(제2항) 제1항에 따른 지원의 세부적인 사항은 대통령령으로 정한다.	의무규정
		(제3항) 국가 및 지방자치단체는 복합개발사업에 따른 공공주택의 건설·취득 또는 관리와 관련한 국세 또는 지방세를 「조세특례제한법」, 「지방세특례제한법」, 그 밖에 조세 관계 법률 및 조례로 정하는 바에 따라 감면할 수 있다.	재량규정
13	안 제22조 (예비타당성조사 특례 등)	재정경제부장관은 복합개발사업에 대하여 「국가재정법」 제38조제1항에도 불구하고 예비타당성조사를 면제할 수 있다.	재량규정

II. 미첨부 근거규정

1. 근거 규정

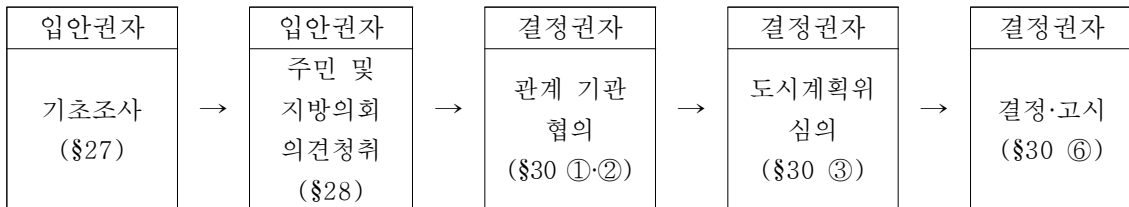
연번	조·항(조제목)	미첨부 근거 규정
1	안 제5조 (복합개발사업 후보지 선정 등)	제3호: 의안의 내용이 선언적·권고적인 형식으로 규정되는 등 기술적으로 추계가 어려운 경우
	안 제6조 (학교용지 등 복합개발심의위원회 설치 등)	

연번	조·항(조제목)	미첨부 근거 규정
2	안 제7조 (복합개발 사업시행 자 지정 등)	제3호: 의안의 내용이 선언적·권고적인 형식으로 규정되는 등 기술적으로 추계가 어려운 경우
	안 제8조 (복합개발사업계획 의 승인 등)	
3	안 제11조 (토지등의 수용 등)	제3호: 의안의 내용이 선언적·권고적인 형식으로 규정되는 등 기술적으로 추계가 어려운 경우
	안 제13조 (생활 편의시설 및 공공 시설의 설치비용)	
4	안 제16조 (건축규제 완화 등에 대한 특례)	제3호: 의안의 내용이 선언적·권고적인 형식으로 규정되는 등 기술적으로 추계가 어려운 경우
	안 제17조 (「학교용지 확보 등 에 관한 특례법」에 대한 특례)	
	안 제18조 (「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별 법」에 대한 특례)	
	안 제19조 (「빈집 및 소규모주 택 정비에 관한 특례 법」에 대한 특례)	
	안 제20조 (주택공급의 특례)	
	안 제21조 (보조 및 융자)	
	안 제22조 (예비타당성조사 특 례 등)	

2. 상세 사유

- 제정안은 미사용 학교용지를 활용한 복합개발사업의 추진 절차를 간소화하고 특례를 규정하려는 것임
- 학교는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률(이하 “국토계획법”)」 상 기반시설로서, 동법은 해당 시설의 설치에 관한 사항을 도시·군관리계획으로 결정하도록 규정함¹⁾
 - 시·도지사 등의 도시·군관리계획 결정이 이루어지면, 해당 학교 용지는 타 건축물의 건축이나 공작물의 설치가 제한되는 도시·군계획시설의 지위를 가짐²⁾
 - 따라서 미사용 학교용지를 대상으로 복합개발사업을 수행하기 위해서는 도시·군관리계획 변경이 필요하나, 「국토계획법」은 주민 의견 청취, 관계 부처 협의 등을 거치도록 규정하여 일반적으로 장기간이 소요됨

[표 1] 「국토계획법」 상 도시·군관리계획 결정(변경) 절차



자료: 국가법령정보센터 바탕으로 국회예산정책처 작성

1) 「국토계획법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

4. “도시·군관리계획”이란 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군의 개발·정비 및 보전을 위하여 수립하는 토지 이용, 교통, 환경, 경관, 안전, 산업, 정보통신, 보건, 복지, 안보, 문화 등에 관한 다음 각 목의 계획을 말한다.

다. 기반시설의 설치·정비 또는 개량에 관한 계획

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

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

2) 「국토계획법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

7. “도시·군계획시설”이란 기반시설 중 도시·군관리계획으로 결정된 시설을 말한다.

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.

제64조(도시·군계획시설 부지에서의 개발행위) ① 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수는 도시·군계획시설의 설치 장소로 결정된 지상·수상·공중·수중 또는 지하는 그 도시·군계획시설이 아닌 건축물의 건축이나 공작물의 설치를 허가하여서는 아니 된다. 다만, 대통령령으로 정하는 경우에는 그러하지 아니하다.

- 이에 제정안은 국토교통부장관이 학교용지 이용현황을 검토하여 복합개발 사업 후보지 선정 후 사업계획을 승인하는 경우 관련 인·허가를 의제하여 절차를 간소화하고, 건축규제 완화 등 특례를 규정함
 - 참고로, '26년 1월 기준 제정안에 따른 수도권(서울, 인천, 경기)의 장기 미사용 학교용지는 286개($2,772,063m^2$)로, 정부는 장기 미사용 학교용지 대상 복합개발 계획이 포함된 「주택공급 확대방안」을 발표한 바 있음³⁾

[표 2] 수도권 장기 미사용 학교용지 현황

(단위: 개, m^2)		
구분	개수	면적
서울	25	301,227
인천	23	275,824
경기	238	2,195,012
합계	286	2,772,063

주: 1. 제정안 제4조에 따라 시·도교육감 등이 국토교통부 장관에게 이용현황을 제출하는 토지를 장기 미사용 학교용지로 규정함⁴⁾

2. '26년 1월 기준 자료로, 해제 신청 절차 진행 중이거나 활용 방안 검토 중인 건이 포함됨
자료: 시·도교육청

- 제정안에 따라 학교용지에 대한 복합개발사업(이하 “개발사업”)이 이루어지는 경우 추가재정소요가 발생할 수 있으나, 현시점에서 개발사업의 대상, 규모 등을 합리적으로 예측하기 어려워 이를 산출하기 곤란함
 - (안 제5조 내지 제8조) 제정안은 개발사업 후보지 선정, 심의위원회 설치, 사업계획 승인 등 사업 추진 절차를 규정하고 있으나, 향후 추진될 사업의 구체사항을 특정할 수 없어 추가재정소요 산출에 한계가 있음
 - 참고로, '25년 한국토지주택공사는 수도권 13개 지구($156,000m^2$)를 대상으로 학교용지 복합개발에 관한 용역을 발주한 바 있으나, 건축기본구상 단계에 불과하여 동 사례만으로는 제정안에 따른 추가재정소요 산출이

3) 관계부처 합동, 「주택공급 확대방안」, 2025. 9. 7., 19p.

4) 제정안

제4조(학교용지 이용현황 등 자료제출) ① 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사 또는 특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다) 및 특별시·광역시·특별자치시·도 또는 특별자치도의 교육감(이하 “시·도 교육감”이라 한다)은 학교용지의 효율적인 활용을 위하여 다음 각 호의 자료를 매년 3월 31일까지 국토교통부장관에게 제출하여야 한다.

1. 「학교용지 확보 등에 관한 특례법」 제2조에 따른 개발사업으로 조성된 학교용지 중 개발사업이 준공된 시기로부터 3년 이상 학교설립 절차가 진행되지 아니한 부지의 이용현황
2. 제1호에 해당하지 아니한 학교용지 중 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제30조에 따라 학교로 도시·군계획시설결정이 고시된 날부터 5년이 경과하도록 학교설립에 관한 절차가 진행되지 아니한 부지의 이용현황

어려움

- (안 제11조 및 제13조) 제정안은 토지 등의 수용 절차 및 개발사업에 따른 토지가치 상승분의 활용 등을 규정하고 있으나, 현시점에서 사업 대상 토지 규모 및 감정가액 증가분을 예측하기 어려워 추계가 곤란함
- (안 제16조 내지 제22조) 제정안은 개발사업 활성화를 위한 건축규제 완화, 보조·융자 등 특례를 규정하고 있으나, 개별 사업의 특례 적용 여부 및 그에 따른 파급효과를 합리적으로 추정할 수 없으므로 추가재정소요 산출이 어려움

- 이에 개정안은 「의안의 비용추계 등에 관한 규칙」 제3조제1항제3호의 비용추계서 미첨부 사유에 해당

III. 부대의견

- 없음

IV. 작성자

- 성명

국회예산정책처	분석관	과장
사회비용추계과	정현수	이진우

- 대표연락처

성명	전화번호	이메일 주소
정현수	02-6788-4627	jhs@assembly.go.kr

