

학교 재배치 및 신설비용 부담 제도의 이해

Understanding Burden System of Establishing-Cost and School Relocation



양 현 오 / 교육과학기술부 지방교육재정과
 Yang, Hyun-O / Deputy Director, Local Educational Finance Division,
 Ministry of Education, Science and Technology
 nadaho@mest.go.kr

1. 시작하며

학교를 새로이 설립하는 것은 그 목적에 따라 교육환경을 개선하기 위한 ‘교육 정책적 목적’ 학교 설립과 수도권을 중심으로 진행되고 있는 신도시 개발 등 ‘건설 정책적 목적’에 의한 설립으로 구분할 수 있으며 교육 정책적 목적의 학교설립은 모든 국민이 헌법에 따라 차별 없이 의무교육을 받을 수 있도록 교육시설을 확보하기 위한 것으로 교육청의 학생수용 계획에 따라 실시하고 있는 기존 학교의 재배치가 모두 포함된다. 건설 정책적 목적의 학교설립은 개발사업에 따른 학교설립으로 대변되며 개발지역 학교설립에 있어서는 학교설립 비용을 누가 부담하여야 하는가? 하는 문제가 가장 중요하므로 ‘학교용지 확보’ 등에 관한 특례법에서 정한 학교설립 비용 분담을 중심으로 살펴보고자 한다.

표 1. 학교신설 수요별 설립비용의 성격 비교표

구분	건설 정책적 수요	교육 정책적 수요
세부 요인	-개발사업 지역의 기반시설 확보	-공급부족(과대해소) -수요부족(통폐합) -환경개선(재배치)
설립 주체	-사업시행자 -교육청	-교육청
비용 부담	-사업시행자 -지자체 -교육청	-교육청

2. 학교의 재배치

‘학교의 재배치’라 하면, 일반적으로 학교가 다른 지역으로 이사를 하거나 건물 일부의 위치가 바뀌는 것으로 이

해할 수 있다. 그러나 학교는 학생을 수용하기 위한 시설로서 각각의 학교마다 지역을 정하여 해당지역 내 학생을 수용하고 있어 학교위치가 변경되지 않고도 통학 구역 변경을 통하여 학교위치가 이동한 것과 같은 효과를 얻고 있다. 그 예로서 소규모 학교를 폐교할 경우 폐교된 학교에 다니던 학생들의 거주 지역이 인근에 위치한 학교의 통학구역에 편입되어 학교가 변경됨으로 학교가 이동한 것과 같은 효과를 얻는 것과 같다.

그러므로 학교 위치를 변경하기 위해 학교를 새롭게 설립하는 것뿐 아니라 기존 학교의 통학구역을 변경하는 일련의 과정까지를 학교의 재배치라 할 수 있다.

기존학교의 재배치를 목적(수요)에 따라 분류하면, 첫째, ‘적정규모의 학교육성’을 위한 목적으로 이는 학교별 학생수의 많고 적음에 따라 교육과정 운영에 있어서 차이가 발생할 수 있으므로 학력과 인성함양이라는 교육목적효과적으로 향상시킬 수 있도록 학생 수 규모를 적정하게 유지하기 위한 재배치이며 둘째, ‘교육환경 개선’목적으로 학교가 어디에 위치하고 있는가에 따라 학생들이 소음 진동을 비롯한 각종 유해 환경에 노출되지 않도록 교육환경

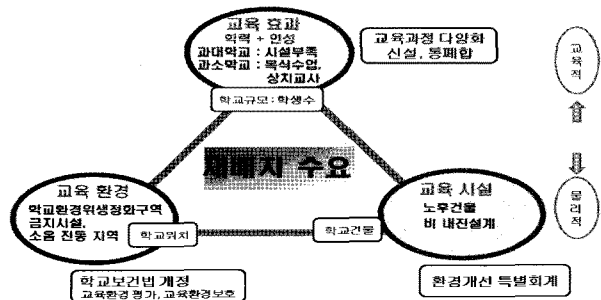


그림 1. 기존학교 재배치 목적(수요)

표 2. 학교 재배치 목적, 방법, 대상 비교

재배치 목적	재배치 방법	재배치 대상
적정규모 학교육성	- 학교 신설 - 통폐합	- 과대규모 학교 - 과소규모 학교
교육환경 개선	- 방재시설 설치 - 학교 이전	- 공해 지역 - 유해환경 주변
노후시설 개선	- 건물 개축 - 내진 보강	- 노후 위험시설 - 내진 부족

을 개선하기 위한 재배치가 있고, 셋째, ‘노후시설 개축’을 위한 것으로 학교시설의 노후화로 인하여 학생들이 각종 안전사고의 위험에 노출되지 않도록 노후시설을 개축하기 위한 재배치로 구분할 수 있다.

기존학교의 재배치를 방법에 따라 분류하면, 첫째, 학교 신설에 의한 방법으로 학생 수가 많은 학교의 통학구역을 신설되는 학교에 분할하여 학생 수를 적정규모로 유지할 수 있도록 하는 것이고, 둘째, ‘학교 통합’에 의한 방법으로 2개 이상의 소규모 학교의 통학구역을 1개 학교의 통학구역으로 통합하여 학생 수를 적정규모 이상으로 유지하도록 할 수 있도록 하는 것이며, 셋째, ‘학교 이전’에 의한 것으로, 기존의 학교는 폐지하고 다른 곳에 학교를 신설하여 주변의 학교와 통학구역의 일부 또는 전부를 교체하여 학생 수를 적정 규모로 유지하도록 하는 방법이다.

기존학교 재배치는 학교규모, 학교의 위치, 시설의 상태 등으로 교육 기회의 차별이 발생할 수 있는 학교를 대상으로 한다.

종전에는 통학에 소요되는 시간 즉 집에서 학교까지의 거리가 중요한 교육환경이 되어 원거리 통학 해소를 위한 재배치로 대상에 포함되었으나, 최근에는 도로 및 교통의 발달로 통학거리의 개념이 통학에 소요되는 시간의 개념으로 변경 적용되고 있으며, 고등학교뿐 아니라 중학교에도 기숙사를 신축해 통학에 불편함이 없도록 하고 있어 학교의 재배치 대상에서 제외되고 있다.

2.1 적정규모 학교 육성을 위한 재배치

적정규모 학교 육성을 위한 재배치는 과대규모·과소규모 학교¹⁾를 대상으로 한다

과대학교는 학생 수가 지속적으로 증가하여 당초 학교 설립시 확보된 시설물의 최대 수용범위를 초과하는 경우

1) 교육과학기술부의 ‘중기지방교육재정 계획 수립을 위한 학생 수용 및 학교설립 지원기준’에 의하면, 과대학교의 기준을 학생 수가 초등학교는 1,680명 이상, 중학교와 고등학교는 1,260명 이상인 학교를 과소학교의 기준을 학생 수가 초등학교는 150명 이하, 중학교는 180명 이하, 고등학교는 210명 이하인 학교이다(2006.7.20).

표 3. 학교급별 학령인구 변화 추이

(단위 : 천명, %)

구분	초등학교 (6-11세)		중학교 (12-14세)		고등학교 (15-17세)	
	천명	(%)	천명	(%)	천명	(%)
2007년	3,806	(100.0)	2,095	(100.0)	1,971	(100.0)
2010년	3,297	(86.6)	1,962	(93.6)	2,069	(105.0)
2018년	2,575	(67.7)	1,329	(63.4)	1,553	(78.8)
2030년	2,209	(58.0)	1,131	(54.0)	1,175	(59.6)

* 자료 : 장래인구추계(통계청)

로서 이들 학교에서는 교과교실 및 특별교실을 일반교실로 변경 활용하고 있어 다양한 교육과정 운영에 많은 어려움이 있을 뿐 아니라, 학생 1인당 시설 확보 면적이 상대적으로 낮아 교육시설 환경이 매우 열악하다.

이와 같이 학생 수가 증가하는 지역에서는 새로운 학교를 추가 설립하여 학생을 분산 수용하여야 하나, 이러한 지역은 대부분 도시 기능이 팽창하고 있는 지역이므로, 학교설립에 필요한 부지(10,000㎡ 내외)를 확보하기 위한 도시계획시설 결정 단계에서부터 이해관계자의 반대가 심하여 학교설립은 장기적 과제로 추진되고 있다.

과대규모 학교와는 반대로 도시 및 개발지역으로의 인구의 유출로 인하여 학생 수가 급격히 감소하는 지역에 위치한 학교의 경우 학생 수에 비해 학교시설이 너무 많아 시설물 유지관리를 위한 예산이 낭비되고, 교원을 확보하지 못해 2개 학년 이상으로 학급으로 편성하여 한 교사가 가르치는 ‘복식수업’과 전공이 다른 교사가 가르치는 ‘상치교사제’ 운영 등으로 교육여건이 매우 열악하다.

과소규모 학교 문제는 학생 수 감소가 상대적으로 빠르게 진행되고 있는 농산어촌 지역에서 대부분 나타나고 있는 문제로서 2011년의 경우 농산어촌 지역에 신입생이 없는 학교가 200여 개교에 달하고, 학생 수 60명 이하의 학교는 2002년 805개교에서 2010년 1,567개교로 두 배가량 증가하였을 뿐 아니라, 표 3과 같이 학생 수가 감소하고 있어 앞으로 이러한 현상의 급속화가 예상된다.

학생 수가 부족하여 정상적인 교육이 어려운 소규모 학교를 적정규모 학교로 육성하기 위해서는 소규모 학교의 통폐합 재배치가 필요하다.

다만, 농산어촌 지역에 적정규모 학교를 육성하고자 할 때에는 지역 특성을 고려한 다양한 교육과정 운영에 필요한 다목적 시설을 지원하는 방안뿐 아니라, 폐교되는 학교의 시설까지도 적정규모로 육성하는 학교의 교육과정에 활용할 수 있는 방안을 마련하여야 하며, 학교 재배치에 따른 원거리 통학 문제를 해결할 수 있도록 농산어촌 지역의 특성을 고려해 통학버스 운영, 민간 운송회사와의 계

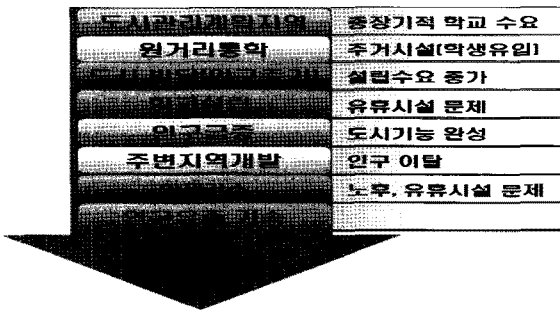


그림 2. 도시 발달에 따른 학교의 생애주기

약을 통한 통학수단 제공 등 다양한 통학 대책을 마련하는 한편, 필요할 경우 기숙사를 신축하여 통학에 불편함이 없도록 하여야 한다.

적정규모 학교 육성을 위한 재배치는 그림 2와 같이 도시가 성장 발달하는 과정에서 학생 수가 증가하면 학교를 설립하고, 학생 수가 감소하면 학교를 폐교하는 생애 주기를 가지게 된다.

2.2 교육환경 개선을 위한 재배치

교육환경 개선을 위한 재배치는 소음, 진동, 대기환경 공해를 발생하는 시설이 학교 주변에 위치하여 정상적인 수업이 어렵게 하는 등 교육과정 운영에 직접적으로 영향을 미치는 경우와 수업에는 직접 영향을 미치지 않지만 학생들에게 간접적으로 유해한 시설로써 학교환경위생정화구역 내에 설치되어서는 아니 되는 유해시설이 있어 해당학교를 폐교하여야 하는 경우 이를 대체할 수 있는 학교 설립을 통한 재배치가 필요하게 된다.

소음, 진동, 대기환경 공해시설이 학교 주변에 위치한 경우에는 학생들뿐 아니라 교사도 수업 진행과정에서 많은 피해를 보고 있어, 학교가 재배치 될 때까지는 방음벽을 설치하거나 공기 청정기 등을 설치하여 피해를 최소화하여야 한다.

2.3 노후 시설 개선을 위한 재배치

재난사고의 위험이 있는 노후 학교시설의 개축으로 인한 재배치로 대부분 학교 내에서 재배치가 이루어지게 되지만, 학교시설은 많은 학생이 활용하고 있어 다른 어느 시설물보다 안전성의 확보가 필요하며, 최근 중국 쓰촨성 지진 및 동일본 지진으로 인해 내진시설 보강 등의 기존 학교 시설의 개선을 위한 재배치 요구는 지속되고 있다.

2.4 학교 재배치 성공 전략

앞에서도 언급하였듯이 기존학교의 재배치는 물리적으

로 학교시설을 이동하는 것뿐만 아니라 학교별로 통학 대상이 되는 지역을 변경하는 과정을 통해 학생들에게 학교를 변경해주는 과정을 거쳐 이루어지고 있으므로 통학구역의 조정은 기존학교 재배치에 많은 영향을 미치고 있다.

기존학교 재배치 수요 중 과대학교 분리를 위한 학교의 설립, 또는 교육환경 개선 및 노후시설 개선을 위한 이전 재배치의 경우 새로운 학교 신축 후 한번만 통학구역을 조정하면 재배치가 모두 마무리될 수 있는 반면 과소규모 학교 통폐합을 통한 적정규모 학교 육성에 있어서는 현실적으로 농산어촌 지역의 학생 수가 빠른 속도로 감소하고 있어 과거와 같이 단순하게 통폐합을 추진할 경우에는 통합 학교가 학생 수의 부족으로 과소 규모학교로 전략하고 있어 또 다른 해결책 마련이 필요하다.

1) 현행 통학구역 제도

현행 초·중·고등교육법 시행령 제16조, 제68조에 따르면 초·중·고등학교는 교육장이 학급편제와 통학편의를 고려하여 통학구역을 결정하고, 중학교는 교육감이 복수의 중학교를 추첨·배정하는 ‘학교군’과 특정 중학교로 진학시키는 ‘중학구’를 결정하도록 되어 있어.

농산어촌 지역의 소규모 학교의 학생은 학교 교육이 효율적으로 이루어지고 있는 적정규모 학교에 전입학을 할 수 없도록 되어 있으며, 도심지역의 경우 학생이 우선배정을 희망하는 학교에 충분한 시설이 있음에도 지원 비율이 낮은 학교의 학급 수를 유지하기 위해 강제로 추첨 배정되고 있다.

이러한 현행 학생배정방식을 계속 유지할 경우 재정지원 등을 통해 적정규모 학교로 육성지원 하고 있는 학교까지도 학령인구 감소로 다시 소규모 영세화될 수도 있다.

이는 과거 교육시설이 부족한 시기에 많은 학생이 특정 학교를 선호하지 못하도록 학교시설을 기준으로 통학구역을 정하도록 한 것으로서, 현재에는 농산어촌지역 및 중소도시의 경우 학생 수 감소로 학교마다 학생 수용능력에 상당한 여유가 생긴 상황이므로 교육과정이 정상적으로 이루어 지지 못하고 있는 소규모 학교의 학생이 교육여건이 양호한 인근 학교로 전·입학을 희망할 경우 가능하도록 공동(자유)통학구역을 지정·운영하는 한편 이들 학생의 통학 대책을 지원할 필요성이 있다.

물론 일부지역의 초등학교는 통학편의를 고려하여 학교선택권이 주어지는 공동(자유)통학구역으로 지정²⁾하고 있으며, 중학교 또한 선택권이 없는 ‘중학구’에도 통학거리

2) 농산어촌 지역의 563교가 공동(자유)통학구역 지정

도시·지역, 학교의 입지와 배치

등을 고려하여 마을(동·리) 단위로 공동 중학구를 지정·운영³⁾하고는 있으나, 이는 학생들의 통학편의 제공만을 고려하고 있어, 학교교육의 질적 향상에 대한 학생·학부모의 요구는 반영되지 않고 있으므로 통학구역을 탄력적으로 확장 운영함으로써 학교시설 활용률을 높이는 한편 학생·학부의 학교 선택권이 충분히 보장될 수 있도록 하여야 할 것이다.

2) 통학구역 확장 방안

학생의 학교 선택권 확대를 위해 통학구역을 확장하는 방법은, 초등학교는 교육장이 통학구역을 결정할 때 복식학급을 운영하고 있거나, 학급당 학생 수가 일정규모 이하로 편성되어 있는 학교에 대하여는 적정규모 학교로 운영되는 인근의 1개 학교 이상을 동일 통학구역에 포함될 수 있도록 하고 이와 같이 통학구역이 확장된 지역에서는 이를 재학생에게도 적용하여 교육여건이 양호한 학교로 전학을 허용하면 될 것이고, 중학교는 농산어촌 지역의 경우 교육감이 학교군·중학구를 결정할 때 상치교사제를 운영하고 있거나, 학생 수가 일정규모 이하인 학교에 대하여는 인근 1개 학교 이상을 동일 학교군·중학구로 지정 고시하여 학생의 학교 선택권을 확장하면 되고, 입학지원자가 우선순위를 정해 2개 이상의 학교에 지원하는 학교군으로 운영하고 있는 도시지역은 학생의 학교 선택을 존중하여, 각각의 학교시설에 수용 가능한 정원의 전부를 1순위 학교에 배정토록 운영하면 가능할 것이다.

다만, 이와 같이 공동 통학구역의 운영은 소규모 학교의 학생이 적정규모 육성 학교에서 정상적인 교육을 받을 수 있는 기회를 마련하기 위한 것이므로, 소규모 학교를 유지하기 위한 방편으로 적정규모 학교의 학생을 소규모 학교로 분산하는 목적으로 잘못 운용되지 않도록 관리하여야 할 것이다.

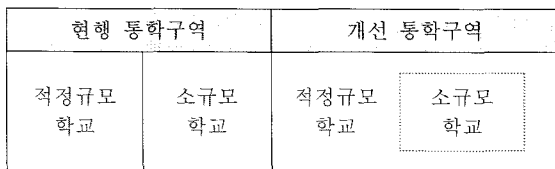


그림 3. 소규모 학교의 통학구역 확장 방안

3. 학교신설 비용 부담

교육 정책적 목적의 기존학교 재배치에 따른 학교설립은 의무교육 시설을 확보하는 일반적 공익사업에 해당되

3) 농산어촌 지역의 670교가 공동(자유)통학구역 지정

어 비용부담 주체가 명확한 반면, 건설 정책적 목적의 개발 사업에 따른 학교 설립의 경우에는 개발 사업에 필요한 기반시설의 확보라고 하는 특별한 공익사업에 해당되어 학교설립 수요를 유발한 원인자 부담, 개발로 인해 이득을 얻는 수익자 부담 등 비용부담 주체가 다양하여, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」을 비롯하여 각종 개발사업과 관련된 법령에서는 사업시행자 비용 부담을 원칙으로 하고 있다.

학교시설 설치에 관해서는 개발관련 법령과 별도로 「학교용지 확보 등에 관한 특례법(이하: 학교 용지법)」에 개발지역 내 학교용지 조성·개발 주체 및 공급가격 결정 방법과 학교용지를 확보하는데 드는 경비의 부담 주체 및 부담 경비의 재원마련 등 학교용지 확보에 필요한 사항을 규정하고 있으나, 학교설립 주체와 건축비용 부담에 관하여는 수도권 공영개발사업 지역에 한정하여 규정되어 있어, 「학교 용지법」으로는 개발지역 내 학교 설립 책임 과 비용 부담책임을 모두 설명하기에는 한계가 있어 「도시개발법」에 규정된 도시개발사업 지역의 학교설립 비용 부담과 비교하여 살펴보고자 한다.

표 4. 개발사업에 따른 비용부담-이득

구분	비용 부담	이 득
사업시행자	사업비, 세금, 부담금	분양수입
일반지자체	기반시설 설치	세금, 부담금, 공공시설
교육청	학교설립비, 학교운영비	-

3.1 학교용지 조성, 공급 가격

「학교 용지법」에 따르면, 300세대 규모 이상을 개발하고자 하는 사업시행자는 사전에 교육감의 의견을 듣고 이를 사업계획에 포함하여 학교용지를 조성하여 시·도에 공급하여야 한다(제3조).

시·도가 학교용지를 확보하는데 드는 경비는 교육감과 시·도지사가 각각 2분의 1씩 부담하고 있으나, 시·도지사가 부담하는 경비의 재원에는 개발사업 시행자에게 부과 징수하는 ‘학교용지 부담금’이 포함되어 있으므로, 학교용지 확보에 드는 경비는 교육감과 시·도지사, 개발사업 시행자가 함께 부담하는 것이 된다.

학교용지 확보 경비 부담에 있어 중요한 점은 일정액의 학교용지 부담금을 납부하는 개발사업 시행자와는 달리, 교육감과 시·도지사는 학교용지의 공급 가격에 따라, 부담하여야 할 경비가 큰 폭으로 변동될 수 있으므로, 공급 가격으로 인한 갈등이 발생하지 않도록 하기 위한 노력이 필요하다.

표 5. 학교용지 부담금 부과율

구분	부담금 부과율
공동주택 분양	공동주택 분양가의 8/1,000
단독택지 분양	단독택지 분양가의 14/1,000

표 6. 공영개발지역 시기별 학교용지 가격 비교표

사업승인시기	용지매입 가격
00.2.28.이전	• 학교용지의 조성원가 - 초등은 70% 가능
00.2.28~06.7.18	• 감정가격
06.7.19.~09.5.27. (09.5.28이후 매입)	• 초·중학교 : 조성원가의 20% • 고등학교 : 조성원가의 30% • 「도시 및 주거환경 정비법」 적용 - 초·중학교 : 조성원가의 50% - 고등학교 조성원가의 70%
09.5.28. 이후	• 무상공급 • 「도시 및 주거환경 정비법」 적용 - 초·중학교 : 조성원가의 50% - 고등학교 : 조성원가의 70%

※ 민영개발 지역은 00.2.28.부터 현재 감정평가 가격

학교용지 공급 가격의 결정 방법은 「학교 용지법」에서 공영개발지역은 조성원가 기준으로, 민영개발지역은 감정평가 방식으로 결정하고 있다.

조성원가 기준 방식은, 공사 설계도서를 통해 학교용지 조성에 사용된 비용을 정확하게 산출할 수 있으므로, 임의로 학교용지 조성원가를 조작하지 않는다면 공급가격이 조성원가를 초과하여 산정되는 일은 없다.

반면, 감정평가 방식은, 평가자가 학교용지 조성에 대한 정확한 자료를 확보하여 반영하기가 어렵고, 개발사업 지역이라는 특수성을 반영하지 않고 평가할 수 있어 학교용지 조성비용보다 높은 가격으로 평가될 수 있다.

이 경우 학교설립 요인을 제공한 개발사업 시행자에게 용지를 조성공급하고, 학교용지 부담금 납부를 통해 학교용지를 확보하는 데에 드는 경비의 일부를 부담토록한 「학교 용지법」이 오히려 개발 사업으로 인한 수익과는 별도로 학교용지 조성 공급을 통해 추가 수익을 얻을 수 있도록 특혜를 제공하는 결과를 초래할 수 있다.

「학교용지 특례법」에서는 이러한 불합리한 문제가 발생하지 않도록 학교용지 확보와 관련한 교육감의 사전 의견에 ①학교용지의 위치 및 규모의 적합성, ②학교용지의 조성·개발기간 및 매입시기의 적절성, ③학교용지에 설치되어야 하는 기반시설의 종류의 타당성, ④학교용지 공급가액 산정의 적절성에 관한 사항을 포함하도록 규정(시행령, 제2조 제1항)하고 있으며, 또한 교육감이 사업시행자에게 의견을 제시하기 이전에 학교용지 매입비용의 2분의 1을 부담하는 시·도지사에게 ①학교용지 면적 산출근거,

②학교용지 매입 예상가격의 산출근거 및 학교용지 매입 시기, ③학교설립 시기 등을 제시하고, 비용부담 등에 관하여 협의하도록 규정(령 제2조 제5항)하고 있다.

즉 개발사업의 인·허가 이전에 개발사업 계획에 포함된 학교용지 조성비용과 감정평가에 반영할 조건 등 학교용지 공급가격 결정에 관한 사항이 검토되어야 하며, 이를 근거로 시·도지사 와 학교용지 확보에 드는 경비의 2분의 1을 부담 할 수 있는지 협의한 후, 이를 사업승인 조건 등에 명시하여 학교용지를 공급하는 과정에서, 조성원가 및 감정평가 방법 등 공급가격 결정 문제로 갈등이 발생하지 않도록 대비하여야 한다.

「학교 용지법」에 학교용지 공급가액과 시·도가 학교용지를 확보하는데 드는 경비 부담에 대하여 규정하고 있다 하여, 학교용지를 매매계약 절차에 따라 매입하도록 한 것은 아니다.

이는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제65조에 따라 공공시설을 관리할 행정청에 귀속시키는 것과 같이, 「학교 용지법」에서도 사업시행자로 하여금 학교용지를 조성하여 관리할 행정청인 시·도에 공급할 의무를 부여하고 있다.

그러므로 학교용지 공급가격 결정 여부와 별도로 개발사업에 포함되어 조성된 학교용지는 개발사업 준공 이전에 관리청인 시·도에 공급되어야 한다.

3.2 학교시설 확보 비용

학교시설 설치비용은 수도권 공영개발 사업 지역과 기타 지역으로 구분하여 수도권 공영개발 사업 지역은 「학교 용지법」으로 그리고 기타 지역은 「도시 개발법」으로 설명하고자 한다.

「학교 용지법」에는 수도권 공영 개발 지역에 설치되는 학교는 사업시행자가 학교를 설치하여 교육감에게 공급하도록 하면서, 학교시설 설치비용에 대하여는 개발사업 총면적의 1%에 해당하는 공원녹지를 축소함으로써 발생하는 유상가치분 면적으로 인한 개발이익을 활용하고, 예산이 부족한 경우 협의를 통해 교육감이 부담하도록 규정하고 있다(법 제4조의2).

이는 학교설립 수요를 유발한 개발사업 시행자가 법에 따라 학교시설 설치비용을 마련하도록 함으로써, 학교설립 원인을 제공한 책임을 지도록 하면서 학교설립 비용이 분양가에 전가되지 않도록 한 것이다. 수도권 공영개발사업 이외의 개발지역에서의 학교설립의 경우, 「학교 용지법」에는 학교설립 주체를 정하지 않고 있지만, 개발사업 시행자

가 원활 경우 수도권 공영개발 지역에서와 같이 법에 따라 그 비용을 마련할 수 있도록 임의규정을 마련하여, 특혜논란이 발생하지 않도록 하고 있다.

한편, 「도시개발법」은 도시개발 사업 시행자로 하여금 개발사업 계획서에 학교시설 계획에 관한 사항을 포함 시키도록 하고 있으며(법 제5조, 령 제8조), 도시개발에 필요한 비용은 시행자가 부담하도록 원칙을 정하고 있어(법 제54조), 학교시설 설치비용까지도 시행자가 부담하도록 되어 있다.

또한 개발사업에 포함된 공공시설(학교 포함)의 일부를 지방자치단체 등에 위탁하여 시행할 수도 있으며(법 제12조, 령 제26조), 사업시행자가 새로 설치한 공공시설은 그 관리청에 무상귀속 되도록 규정하고 있다(법 제66조).

이상에서 살펴본 바와 같이 개발 사업으로 인한 학교 설립은 기반시설의 설치라는 특수한 공익사업으로써 개발 사업 시행자가 설치하여 교육청에 무상으로 공급도록 규정되어 있다.

그러므로 개발사업 지역에 있어서는 학교용지의 조성·개발뿐 아니라 학교시설을 설치하는 것까지도 개발사업 시행자의 사업 범위에 포함된다.

3.3 학교용지 소유권

「도시개발법」에 규정되어 있는 개발사업 비용의 시행자 부담원칙과 공공시설 등의 무상 귀속에 관한 사항은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」을 비롯한 대부분의 개발관련 법령에 규정되어 있는데, ‘왜?’, 학교용지 조성·공급 및 공급가격 등 학교용지 확보에 관하여 별도로 「학교 용지법」에 규정하고 있는가? 의문이 생길 수 있다.

개발사업과 관련된 각각의 법령에는 ‘공공시설 등의 무상 귀속’에 대하여 규정하면서 시·도가 아닌 사업시행자의 무상귀속을 규정한 조항의 후단에 무상공급 가치를 ‘새로 설치한 공공시설의 설치비용’으로 표현하고 있으며, 공공시설의 종류가 지하에 매설 되는 ‘수도 시설’등과 같이 용지와 무관하게 인위적으로 설치되는 시설을 칭하고 있어, 공공시설을 설치하기 위한 용지까지 무상으로 공급하라는 것으로 해석하기에는 한계가 있다.

「고등학교 이하 각급 학교 설립운영 규정」에 학교시설을 교사와 교지로 구분하여 기준을 정하고 있으므로, 기반시설인 학교와 이를 설치하기 위한 학교용지는 당연히 구분된다.

학교의 경우, 사립학교를 설립 운영하고자 할 경우 설립자 소유의 교지에만 교사를 신축할 수 있도록 하는 등 학

교시설뿐 아니라 학교용지까지도 관리청이 소유하는 것을 원칙으로 하고 있다.

즉 시설이 설치되어 있는 용지의 소유와 무관하게 그 기능을 수행할 수 있는 공공시설과는 달리, 학교의 경우 시설뿐만 아니라 학교용지의 소유까지도 명확하게 행정청의 소유로 할 필요가 있어, 학교용지의 확보에 관한 사항을 「학교 용지법」에 규정하고 있는 것이다.

4. 마치며

앞에서 설명한 학교 재배치를 위한 학교설립에 소요되는 비용은 「대한민국 헌법」 제31조, 「초중등교육법」 제12조, 「지방교육 자치에 관한 법률」 제20조의 규정에 따라 모든 국민이 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 수 있도록 의무 교육 대상자 전원을 취학시킬 수 있는 교육시설을 설립·경영할 책임이 교육감에게 있어, 적정규모 학교를 육성하고, 교육환경을 개선 및 노후시설 개축을 위한 기존학교 재배치 과정에서 발생하는 학교설립에 필요한 비용은 지방교육재정 교부금으로 부담하는 것은 당연하다.

반면 개발사업 지역내 학교 설립의 경우 특별한 공익사업에 해당됨으로 용지뿐 아니라 시설 설치에 소요되는 비용까지도 원인제공 및 수혜자인 사업시행자가 부담하는 것이 타당하다.

헌법재판소의 판례에 따르면 의무교육의 무상성은 의무교육의 대상이 되는 학생이나 그 학부모에게 의무교육에 필요한 비용을 부담시키지 않는 것을 의미한다.

하지만, 교육재정의 부족으로 중학교 학교운영지원비를 비롯하여 교육과정에 포함된 현장학습비용 및 각종 학습보조자료 준비 등 의무교육에 필요한 비용의 일부를 학부모가 부담하고 있어 현재까지는 완전한 의무교육이 이루어지지 못하고 있는 실정인 반면, 학교의 재배치를 통해 초중등교육법 제12조 제1항에 규정된 의무교육 시설의 경우 대부분 확보되어 있으며, 오히려 저출산에 따른 학생수 감소로 유휴교실이 증가하고 있는 상황이다.

기존지역 학교 학생들의 의무교육 활동을 위해 지원되어야 할 지방교육재정 교부금예산을 가지고 개발사업 지역 학교설립에 활용하는 것은 의무교육 무상 원칙을 더욱 어렵게 하는 결과를 초래하게 되므로

의무교육의 무상성 원칙을 조기에 정착하기 위해서라도 개발사업 지역의 기반시설 확보 차원의 학교설립에 대하여는 학교설립의 원인 제공자이면서 수혜자인 개발사업 시행자가 부담토록 하여야 할 것이다.