

# 학교신설비용 부담 방안

## Expenses for Constructions of New Schools in New Urban Development



하 봉 운 / 정회원, 경기대 교직학과 교수  
 Ha, Bong-Woon / Professor, Kyonggi University  
 bha@kgu.ac.kr

### 1. 서론

2011년 4월 1일 기준으로 유치원 및 초중고교 학생 수는 지난해보다 22만여명(2.8%) 감소하였지만, 학교 수는 지난해보다 124개 늘었다. 신도시 개발과 인구이동으로 학교 신설(276개교)이 폐교(151개교)보다 많았기 때문이다(2011 교육기본통계조사).

출산을 저하로 인한 학생 수 감소 추세를 고려하면 학교를 설립할 필요 없이 현재, 설립·운영 중인 학교로도 충분히 수용 가능함에도 도시개발 및 택지개발 등 대단위 개발 사업에 따른 학생 이동으로 초·중·고의 학교신설의 수요는 오히려 증가 있다.

학교신설은 필수적으로 학교용지의 확보와 교사 등의 신축에 따른 시설비의 투자가 요구된다. 특히 개발지역에서의 학교신설은 일시에 대규모의 설립 및 재정수요를 발생시키기 때문에 학교용지 확보 및 설립을 위한 재원마련이 당면과제로 대두되고 있다. 특히 학교설립을 위한 용지 확보는 재원을 분담하는 지방교육재정 및 일반 지방재정 운영에 심각한 어려움을 야기하고 있다.

치 등 종합적인 대책을 발표하였다.

소규모학교의 교육 격차 해소를 위해 적정규모학교로 육성하여야 하는 당위성에 비추어 정부가 다양한 방안을 마련하였으나 지역사회와 학교를 모두 아우르는 정책으로서는 아직도 역부족이다. 이러한 시점에서 시·도별 당해 지역 실정에 맞는 맞춤형 정책들로서 지역사회와 함께 실현 가능한 정책이 모색되어야 한다.

### 2. 학교용지 확보 및 설립비용 문제점

#### 2.1 Zero-Sum 교육재정 구조 악화

학교신설비용은 현행 지방교육재정의 구조를 더욱 악화시키고 있다. 현행 지방교육재정은 인건비, 학교운영비 및 교육행정비를 포함한 경직성 경비가 80%를 차지하고 있어 나머지 재원으로 교육여건개선 등 교육투자 사업에 충당하는 매우 경직적 구조를 가지고 있어 시설비 및 교육사업비 투자를 확대하기가 매우 어려운 상황이다.

특히 지방교육재정은 인건비 등 경직성 경비는 매년 상승하는 구조이므로 교육재정 증가액이 인건비 증가액을 상회하지 못할 경우 운영비와 학교시설비 등 교육여건 개선비용을 잠식하는 Zero-Sum 구조이다.

저출산으로 인한 학령인구 감소추세는 그동안의 하드웨어 위주의 시설 투자에서 단위학교의 교육력을 향상시킬 수 있는 소프트웨어 투자로 교육재정 배분의 패러다임 전환의 여건을 조성해 주고 있다.

그러나 하드웨어 투자로서 교육재정에서 큰 비중을 차지하는 학교설립 사업은 저출산으로 인한 학생수 감소추세에도 불구하고, 단위학교당 200~250억원, 전체적으로 매년 2~3조원이 지속적으로 소요되어 왔다. 지방교육재정 교부금이 한정된 상황에서 늘어나는 학교설립 비용은 인건비성 경비를 제외한 학교운영비, 교육사업비, 학교 중·개축과 교육환경개선에 투자되는 비용을 잠식할 수밖에 없는 것이 문제의 심각성을 더하고 있다.

#### 2.2 교육재정 배분의 형평성 악화

전국적으로 2005년을 기점으로 학령아동이 감소하여 학급당 학생수를 줄일 수 있는데 반하여 경기도 등 수도권은 인구의 지속적 유입으로 학생수가 증가하고 있다. 특히

표 1. 경기도내 개발사업 현황(07~11년)

개발 사업지구	개발 사업면적	세대수	인구수	06년 2월 기준 학교용지 조성계획			
				초	중	고	계
85개	8,897만㎡ (2,925만평)	468,000	1,400,000	131	66	65	262

출처 : 지방교육재정구조 혁신전략 세미나 토론자료(2006. 2. 경기도교육청)

경기도는 지난 10년간 매년 34만명의 순인구 유입과 연평균 5만명(초등 2만 9,000명, 중등 1만명, 고등 1만 1,000명)의 순학생 증가로 매년 100개교 이상의 신규학교가 필요한 실정이다.

비록 2009년 이후 전체 학생수는 감소하나 학생수 자연 증가 및 연차적인 과밀학급 해소에 따른 학교설립과 대단위 개발사업으로 인한 지역 내 기존도시와 개발지구간 인구이동에 따른 학교설립 수요 및 신설비 증가로 여타 교육환경개선에 필요한 재정 지원은 충분히 이루어질 수 없다.

신설학교 비용 문제가 더욱 심각하게 다가오는 것은 2006년부터 2010년까지 개발사업에 따른 학교 수요가 전체 학교설립의 68%를 차지한다는 것이다. 동 기간 중에 신설 예정인 학교 수가 679개인데 개별지역에 신설되는 학교 수가 459개에 이르는 데 반해 비개발지역의 신설 학교 수는 220개에 불과하다.

따라서 개발사업으로 인한 학교 설립 때문에 비개발 지역의 기존 학교들은 교육환경개선 투자에 제약을 받게 되고, 결과적으로 불평등 문제가 상존할 수밖에 없다.

이것은 개발 사업이 활발한 지역에 정부의 시설비 지원이 편중되고 있어 교육재정 배분의 형평성 차원에서도 문제가 된다. 즉 교육재정으로 모든 학교의 신설비를 부담하게 될 경우 자립도가 낮은 지역이 자립도가 높은 지역을 보조하는 문제가 발생하게 되는 것이다.<sup>1)</sup>

다른 한편에선 도시 개발 사업에 따른 구도심 학교, 농어촌 소규모화 현상 가속화와 이에 따른 복식수업, 비전공 교사 수업 등 정상적인 교육과정 운영의 곤란 등에 따라 지역 간 교육격차 발생으로 사회적 위화감까지 조성되고 있는 실정이다.

### 3. 현행 학교신설비용 조달 현황

1) 김교홍, 학교를 공공시설로 해야한다, 한국교육신문, 2007년 6월 11일자, 신문3면 참조

학교신설은 필수적으로 학교용지의 확보와 교사 등의 인축에 따른 시설비의 투자가 요구된다. 학교를 신설하는데 소요되는 비용은 크게 부지매입비, 건축공사비, 시설부대경비로 현재 부지매입비는 지방자치단체와 교육자치단체가 1/2씩 부담하도록 되어 있으며 건축공사비와 시설부대경비의 경우에는 별도의 법적 근거가 없어 관행상 교육과학기술부의 지원을 받아 교육청이 거의 대부분을 부담하고 있다.

특히 개발지역에서의 학교신설 수요는 일시에 대규모의 수요를 발생시키기 때문에 학교용지 확보를 위한 재원 마련이 당면과제로 대두되어 교육과학기술부는 「학교용지 확보 등에 관한 특례법」을 제정·운영하고 있다.

#### 3.1 학교용지부담금

「학교용지확보 등에 관한 특례법」은 100세대 이상의 주택건설용 토지를 조성개발하거나 공동주택을 건설하는 사업지역에서 교육과학기술부 산하의 교육청과 시·도가 학교용지 매입비용을 50%씩 균분하는 것을 의무화하였다. 즉 개발지역에서의 학교용지 확보를 위해 광역지방자치단

표 2. 각 시·도의 학교용지 매입비용 부담현황(2010. 7월말 기준)  
(단위 : 백만원)

시·도	대상 학교수	학교용지매입비 부담 현황			
		법정부담액 (A)	실제부담액 (B)	부담률 (C=B/A)	미부담액 (D=A-B)
서울	42	424,662	385,036	90.7%	39,626
부산	26	121,431	45,649	37.6%	75,782
대구	34	144,050	39,825	27.7%	104,225
인천	56	216,875	81,577	37.6%	135,298
광주	73	161,981	18,268	11.3%	143,713
대전	28	92,162	26,315	28.6%	65,847
울산	14	42,726	21,933	51.3%	20,793
경기	481	2,444,359	1,072,456	43.9%	1,371,903
강원	10	23,740	14,262	60.1%	9,478
충북	33	80,737	13,219	16.4%	67,518
충남	30	91,525	46,315	50.6%	45,210
경북	25	46,868	0	0.0%	46,868
경남	82	218,860	65,596	30.0%	153,264
전북	31	56,046	4,696	8.4%	51,350
전남	15	36,683	6,681	18.2%	30,002
제주	6	18,340	9,411	51.3%	8,929
합계	986	4,221,045	1,851,239	43.9%	2,369,806

자료 : 교육과학기술부 내부자료(2010)

체의 참여를 의무화하고 있다.

그러나 이 법의 시행에도 불구하고 공립학교용지 매입 비용의 부족을 해소하지 못하고 있으며, 2009년 12월 기준으로 현재 지방자치단체 부담분이 2조 3,700억원(납부율 43.9%) 이상 미납되어 지방교육재정 악화의 큰 요인이 되고 있다. 이것은 광역지방자치단체의 부담재원의 주요 부분인 학교용지부담금의 위헌문제와 깊이 관련되어 있으며, 또한 지방재정의 취약함으로 인하여 학교신설에 필요한 지방의 재원부담에도 한계가 있기 때문이다. 특히, 「학교용지확보 등에 관한 특례법」의 제도적 문제로 인하여 충분한 재원조달이 원천적으로 불가능한 점도 지적되고 있다.

이러한 문제점을 해소하기 위해 2009년 4월 「학교용지 확보 등에 관한 특례법」개정을 통하여 향후 학교용지는 공공개발사업자가 교육청에 무상공급하도록 했으며 이미 개발을 완료한 소급적용 택지지구는 개발사업자와 지방자치단체, 교육청이 1/3씩 부담토록 했다. 그러나 기존에 교육청에 넘겨야 할 학교용지부담금 미전입금은 광역자치단체가 부담토록 함으로써 지방자치단체의 학교용지부담금 미납액 대한 대책이 여전히 필요하다.

#### 4. 개발사업지 학교설립비용 확보 방안

##### 4.1 학교용지 부담주체에 대한 논의

학교용지부담금제도는 2005년 헌법재판소에 의해 2001년부터 2002년 12월까지 주택관리촉진법에 의해 건축되어 분양된 아파트에 부과된 학교용지부담금을 위헌으로 결정하였다. 분양받은 입주자에게 부과하던 것을 사업시행자에게 학교용지부담금을 부과하도록 법률을 개정하였으나 위헌 논쟁은 계속되고 있다.

개발지역에 신설되는 학교용지구입비의 50%는 시·도가, 나머지 50%는 시·도교육청이 부담하도록 되어 있다. 개발지역이 일부 시·도에 편중됨에 따라 매년 부담해야 하는 학교용지구입비용지원비가 시·도의 일반사업 추진에 지장을 줄 정도로 큰 금액이 되고 있다.

일부 시·도에선 법령에 정해진 학교용지구입비용의 자치단체 부담금을 제때 전출시키지 못함에 따라 학교설립 업무에 지장을 초래하고 있기도 하다. 학교용지부담금 문제는 시·도교육청과 시·도 일반자치단체 간의 단순한 비용부담 차원 너머에 있다. 근본적인 문제와 원인의 소재를 밝혀야 합리적인 해결책을 마련할 수 있을 것이다.

무엇보다도 주목할 점은 2000년을 기점으로 우리나라의 도시화율은 90%를 상회하기 시작했고, 2002년을 기점으로

학생들의 숫자가 줄고 있음에도 매년 전국적으로 100개 이상의 학교를 신설하고 있다는 점이다. 신설학교 숫자가 늘어나면 전체 학급당 학생수는 줄어들어 교육환경개선 효과를 얻을 수 있다.

그러나 작금의 도시개발로 인한 학교설립은 교육환경개선 효과를 가져다주는 것이 아니라 교육환경을 연쇄적으로 악화시키는 부의 순환고리에 빠져 있다는 것이다. 경기도 일원에서 벌어지고 있는 도시개발은 인구가 늘어나기 때문에 이를 수용하기 위한 도시확정 모형이 아니다. 신도시나 대규모 주택단지를 건설하면 대규모의 인구이동이 일어나고 학교시설 관리면에서는 새로운 문제가 발생하게 된다. 남양주시나 구리시의 도시개발이 이루어지자 주변 도시의 인구가 대량으로 이동하였다. 그 결과 인근 도시나 지역의 학교가 텅비어 유휴교실이 생겨나고 있다.

학교를 신설하는 데 막대한 예산을 투자하는 한편으로 유휴교실을 유지하는데, 불필요한 비용을 지출하고 있는 것이다. 경제발전으로 인한 급격한 도시화와 이로 인한 개발 수요가 계속된다는데 문제의 심각성이 있다. 경기도 일원에서 신설되는 아파트는 고층 아파트가 주를 이루고 있다. 현재 짓고 있는 아파트의 재개발 시기를 30년으로 가정할 때, 경제성 있는 재개발이 이루어지기 위해서는 30층 이상의 고층아파트를 지어야 수지타산이 맞아들어간다.

그때가 되면 현재의 아파트 단지가 있는 지역에 학교를 추가적으로 신설해야 하는 상황이 될 가능성이 높다. 따라서 학교용지부담금 문제를 교육청과 시·도간의 단순한 비용부담 차원이 아니라 도시개발의 정책 차원에서 보아야 할 것이다(송상훈 외, 2007).

##### 4.2 학교용지부담금 재정분담 원칙; 책임의 분담 원칙

###### 가) 원인자 부담 원칙

우리나라의 공립학교의 설립의 책임은 교육과학기술부에 있으며, 산하 시·도 교육청이 주관하여 학교용지 확보 및 건축을 하고 있다. 한편, 신도시개발, 택지개발사업, 도시계획사업 등 학교의 신설이 필요한 개발 사업에 관한 내용, 절차, 특례에 관한 사항은 국토해양부가 관장을 하고 있다. 개발 사업에 관한 계획의 입안, 승인은 시·군, 시·도, 국토해양부가 권한을 행사하고 있다.

개발사업자는 학교설치 기준에 따라 학교용지를 개발 사업에 포함하여야 하며, 교육청은 개발사업 과정에서 개발사업자가 학교용지를 확정하여 조성하면, 이 부지를 의무적으로 매입하여 학교를 건축하여야 하는 책임을 갖고 있다. 최근의 대규모 택지개발사업, 신도시건설 사업에 따

표 3. 개발사업에 따른 학교신설비용은 의무교육비용이 아닌 개발비용

학교신설 요인	개발사업에 따른 수요	교육정책적 수요
세부요인	택지개발계획, 재개발 계획, 공동주택건설, 산업단지 건설 등	과대학교 및 과밀학급해소, 적정통학 구역
학교신설 비용의 성격	개발에 따른 부수적 비용	국가 및 지자체의 의무교육 실현 비용

라 학교설립 수요가 크게 증가함에 따라 교육청의 학교설립 비용의 조달이 당면과제가 되었다. 「학교용지확보 등에 관한 특례법」에서 규정한 교육청과 시·도의 학교용지 매입비용 부담은 이와 같이 증가하는 학교설립 비용의 부담을 타개하고자 한 것이라 볼 수 있다.

그러나 여기서 국가정책 혹은 지방 주도의 도시개발 사업으로 학교설립의 수요가 증가함으로써 발생한 학교설립의 책임을 교육청이 전담하는 것이 합리적인가에 대한 문제를 제기할 수 있다. 학교신설 수요 발생의 원인이 학교설립에 대한 책임을 갖는 것이 보다 합리적일 수 있다. 예를 들어, 학교신설의 원인을 제공한 것이 국가라면 당연히 교육청이, 시·도의 정책이나 개발 사업으로 인해 학교신설 수요가 발생하였다면 시·도가, 시·군의 도시계획사업이나 택지개발사업으로 학교신설 수요가 발생하였다면 시·군이 학교 신설의 책임을 분담하는 것을 고려해 볼 수 있을 것이다.

나) 수익자 부담 원칙: 공공-민간(개발사업자)의 역할 분담

학교의 수요는 지역의 인구, 특히 취학연령대의 인구에 비례한다고 볼 수 있다. 학교의 신설은 당해 지역의 미래 거주인구의 연령별 교육수요와 매우 밀접하게 관련되어 있다. 어느 한 지역의 개발 사업은 지역의 장기발전계획, 예를 들어 ‘도시기본계획’ 과 같은 계획에 따라 이루어질 수 있으며, 또한 국가의 정책 혹은 지역의 정책변화로 기존의 ‘도시기본계획’에 추가하여 갑자기 이루어 질 수 있다.

이와 같은 두 가지 형태의 개발 사업에 따라 학교신설의 수요 역시 장기계획에 따라 미리 수요를 예측하여 학교용지의 매입과 학교 건축이 이루어질 수 있고, 갑작스러운 개발정책에 따라 학교용지를 확보 및 건축이 필요한 경우가 있을 것이다. 학교신설 수요의 예측에 맞추어 계획적으로 학교를 공급하는 경우와 기존 학교 신설계획에 추가하는 경우를 구별하여 학교설립의 책임을 구분하여 볼 수 있을 것이다.

교육여건 개선에 따른 통상적인 학교설치 운영의 경우, 즉 도시기본계획 등 장기계획에 의해 이루어지는 개발사업 및 학교수요에 따른 학교신설은 공공(교육청 및 도 혹은 시·군)에서 역할을 담당하는 것이 합리적이라 할 수 있다.

그러나 공공·민간(개발사업시행자)의 인위적 개발사업에 따른 학교 신설의 경우, 즉 장기계획에 추가하여 갑작스러운 정책변화, 변경으로 어느 한 지역에 개발 사업이 집중되면 교육청과 해당 지방자치단체는 갑자기 증가한 학교신설 수요에 대응하지 못하게 될 것이다. 이러한 경우는 개발과정에서 발생하는 학교수요이므로 개발사업자가 충족시키는 것이 바람직할 것이다. 즉 갑작스러운 개발로 인하여 발생한 수요는 정상적인 수요에 추가하여 발생한 것이므로 당해 개발 사업을 통하여 해결하여야 수요와 공급을 일치시킬 수 있기 때문이다. 따라서 이러한 경우는 개발사업자가 개발 사업에 학교를 포함하여 주택과 함께 공급하여야 할 것이다.

4.3 학교설립비용 분담 방안

지방교육재정이 어려운 큰 이유 중의 하나는 국가적 저출산 기조 속에서도 지방자치단체의 개발사업 시행에 따른 지속적인 학교설립 수요 때문이다. 택지개발지역 증가에 따라 기존 지역의 학교를 폐교할 수는 없으나 새로운 학교를 계속하여 신설하게 됨으로써 부지매입비, 건축비 등 학교신설비는 물론 인건비, 운영비 등의 비용이 계속 증가하고 있다.<sup>2)</sup>

따라서 학교설립 비용을 절감할 수 있는 방안을 마련할 수 있다면 지방 교육재정에는 상당한 보탬이 될 수 있다. 이를 위한 방안을 제시하면 다음과 같다.

가) 기반시설 부담금 제입법을 통한 학교 신증설 및 시설 개선

학교용지부담금의 시도 재원 조달 방안을 마련하기 위하여 폐지된 기반시설부담금의 재입법화가 시급하다.

’06년 7월부터 시행되었던 「기반시설부담금에 관한 법률」에 학교의 설치·정비 또는 개량행위에 필요한 재원으로 기반시설부담금을 사용할 수 있었으나(제2조1호바목), 이 제도는 2008년 3월에 폐지되었다.

「기반시설부담금에 관한 법률」에 규정된 기반시설은

2) 학교를 신설하게 되면 교육청은 1개교당 매년 30억~60억원에 이르는 학교 관리 운영비를 지출해야 하고 교원정원도 추가로 확보하여야 한다.

도시·지역, 학교의 입지와 배치

①도로, ②공원, ③녹지, ④수도, ⑤하수도, ⑥학교(초, 중, 고등학교), ⑦폐기물처리시설의 7가지로 기반시설부담금은 건설교통부장관(2006년 당시)이 징수하여 국가균형발전특별회계로 100분의 30, 지방자치단체기반시설특별회계로 100분의 70이 배분되게 된다. 기반시설부담금으로 징수된 금액은 7가지의 기반시설에만 사용할 수 있으며 기반시설 부담금은 학교의 신설비용뿐 아니라 정비 또는 개량사업에도 사용할 수 있다.

연 1조원으로 추정되는 기반시설부담금을 향후 학교신설, 개보수에 활용할 수 있을 뿐만 아니라, 시·도에서는 미납한 학교용지매입비 재원으로 활용할 수 있다. 다만, 관련 후속 법령의 흠결로 시·도교육청으로 전입 경로가 규정되지 않아 이에 대한 보완이 필요하다.

학교설립 수요 유발자가 납부한 기반시설부담금이 학교설립에 사용되도록 동법률 제4조를 개정하여 지자체 귀속 부담금 일부(50%-70%)를 의무적으로 교육비 특별회계에 진출하도록 한다. 더 나아가 재건축으로 인한 초과이익의 50%까지 환수토록 하는 제도와 관련해 환수액의 일정비율을 학교의 신축 및 시설·설비 현대화 재원 등으로 활용하도록 법제화하는 방안도 검토가 필요하다.

나) 개발사업주체 학교 설립 방안 : 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 개정

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조 제13호는 공공시설을 도로, 공원, 철도, 수도 그 밖에 대통령령이 정하는 공공용시설<sup>3)</sup>이라고 규정하고 있다. 이 법은 「국토의 이용·개발 및 보전을 위한 계획의 수립 및 집행 등에 관하여 필요한 사항」을 정하고 있는데 이 법에 의한 공공시설은 제65조에 따라 ‘개발행위허가를 받은 자’가 공공시설을 설치하여 해당 관리청에 무상으로 귀속시키도록 하고 있다.

그러나 학교는 도로, 공원, 수도, 철도와는 달리 공공시설로 규정되어 있지 않아 개발사업자가 개발사업과 함께 학교를 설치할 필요가 없으며, 다만 「학교용지확보 등에 관한 특별법」에 따라 학교용지를 조성하면, 교육청이 의무적으로 매입하도록 하고 있다.

3) 법 제2조 제13호에서 ‘그 밖에 대통령령이 정하는 공공용시설’이라 함은 다음 각호의 시설을 말한다.

1. 항만·공항·운하·광장·녹지·공공공지·공동구·하천·유수지·방화설비·방풍설비·방수설비·사방설비·방조설비·하수도·구
2. 행정청이 설치하는 주차장·운동장·저수지·화장장·공동묘지·납골시설

이와 같이 제도적으로 학교를 공공시설의 범주에 포함되지 않은 것에 대한 이의를 제기할 수 있다. 학교의 경우 도로, 공원, 철도 등과 같이 지역의 주민에게 필수적인 시설이며, 자녀들의 교육시설인 것이다. 특히 초등학교의 경우 통학구역을 거주지를 중심으로 반경 1킬로미터 이내로 해야 하기 때문에 대부분의 학교설립 요인이 택지 또는 공동주택 개발에 따른 것이다.

더욱이 개발사업에서 학교의 설치에 주거여건을 향상시키게 되어 주민의 삶의 질을 높이는 데 주요 요인이라 할 수 있다. 특히, 주택의 공급과 더불어 학교의 설치에 개발사업의 사업성을 높이는 데 매우 긍정적인 작용을 하게 되어 그 혜택의 수혜가 개발사업자와 무관하다고 할 수 없는 것이다.

현재 개발지역의 도로, 공원, 철도, 항만, 상·하수도 등은 기반시설이면서도 공공시설로 규정돼 시설설치 비용은 사업시행자가 건설하고 기부채납하여 최종적으로 분양가에 포함되어 수분양자(임주자)가 부담하였으나, 학교는 기반시설이지만 공공시설이 아니어서 사업시행자로 하여금 부담토록 하는 것이 사실상 어려워 그간 시·도교육청이 신설비용을 전부 부담해 왔던 것이 현실이다.<sup>4)</sup> 이로 인해 우수한 정주여건 조성에 기여한 학교설립으로 발생한 개발이익이 사업시행자에게 모두 귀속된 것으로 볼 수 있다. 향후에는 실제로 교육여건 개선과 무관한 개발사업지역 내 학교설립은 원인을 제공한 개발사업주체(LH, 도시공사, 사업시행사 등)가 학교설립 비용을 부담토록 하는 것이 원인자·수익자 부담 원칙에서 바람직하다.

따라서 「국토의계획 및 이용에 관한 법률」 제2조 제13호 ‘공공시설’ 범위에 학교를 포함시켜 사업시행자의 비용 부담으로 학교를 신설하고 교육청에 귀속시키도록 한다.

다) 학교용지 매입에 대한 도·시·군의 역할 분담

어느 한 지역의 개발 사업은 지역의 발전을 도모함과 더불어 해당 지방자치단체인 도와 시·군에 직접적으로 지방세 수입 증가 효과를 가져 온다. 도의 경우는 취득세 및 등록세의 수입증가가 기대되고, 시·군의 경우는 주민의 증가와 주택 지역 자산의 증가로 주민세, 재산세, 담배소비세, 자동차세 등의 증가가 예상된다.

시·도세인 취득세 및 등록세는 부동산 소유권의 취득

4) 그러나 실제적으로 2005년 3월에 개정된 ‘초·중등교육법’ 제11조에 따르면 ‘모든 국민은 학교교육에 지장이 없는 범위 안에서 학교시설 등을 이용할 수 있다.’로 명시돼 있어 이미 법적으로는 학교시설이 교육시설이며 공공시설인 상황이다.

및 이전등기가 발생하는 것에 따라 수입이 발생한다. 그러나 부동산 소유권의 취득 및 이전등기는 부동산 거래에 따른 것으로 매년 정기적으로 발생하지 않는다. 반면에 시·군세인 주민세, 재산세, 담배소비세, 자동차세는 매년 정기적으로 발생하며 안정적으로 지속적으로 수입이 발생하게 된다.

이와 같은 점을 고려하여 시·군이 학교용지 매입비용의 분담에 참여할 수 있도록 제도적 개선이 필요하다. 초등학교 및 중학교의 경우 지리적으로 통학권이 시·군의 관할구역 내에 존재하며, 학교설립 기준에 따라 통학거리 1km를 기준으로 설치되기 때문이다. 도시계획시설의 결정·구조 및 설치에 관한 규칙 제89조(학교의 결정기준)에 의하면 도시계획 시설(학교)결정에 있어 초등학교는 통학거리를 1Km 이내의 근린주거구역단위로 설치하고, 중·고등학교는 2개의 근린주거구역 단위에 1개의 비율로 배치토록 도시계획에서 학교배치 기준이 설정되어 있다.

이처럼 초등학교 및 중학교는 학생 거주지와 지리적 근접성이 매우 중요하며, 학교의 설치, 운영이 지역주민의 삶에 직접적으로 영향을 미치게 된다. 따라서 초등학교 및 중학교의 신설에 필요한 학교용지 매입비용의 분담에 시·군이 참여하여 주민의 의견을 적극적으로 반영토록 하는 것이 필요하다.

#### 참고문헌

1. 강운산, 학교용지부담금제도의 문제점과 개선 방안, 건설산업동향 2003-21, 한국건설산업연구원, 2003
2. 교육인적자원부, 지방교육재정과, 내부자료, 2007. 2
3. 교육인적자원부, 지방교육재정과, 내부자료, 2007. 6
4. 교육과학기술부, 지방교육재정과, 내부자료, 2010. 10
5. 박군성, 미국과 한국에서의 공공시설부담금제도에 관한 비교법적 연구, 경희대학교 박사학위 논문, 2001
6. 반상진, 학교신설비 적기배분 및 효율적 운용을 위한 방안 연구, 교육정책연구 2002-일-25, 교육인적자원부, 2002
7. 송상훈 외, 국가와 지방자치단체 간 교육재정분담 연구, 경기개발연구원, 2007
8. 하봉운 외, 학교적기설립을 위한 제도적 개선방안 연구, 경기개발연구원, 2004
9. 학교용지확보등에관한 특례법, 특례법 시행령