

학교시설 무상공급 재정성과 및 제도개선 방안 연구

A Study on Improvement Plans of School Facilities Free-Of-Charge Supply System

이 상 민*
Lee, Sang-Min

Abstract

2009 As the School District is amended as a metropolitan area public development operators obliged to free supply of school facilities contribute to the streamlining of the provincial education funding, and although institutions shortly became implemented in earnest, the effect has been, despite a number of problems occur. In this study, analysis of these school facilities free of charge supply system on the status and problems through surveys, and suggests directions for future drafting and improving legislation.

키워드 : 학교시설, 무상공급, 재정성과

Keywords : School Facilities, Free-Of-Charge supply, Financial performance

I. 서론

I-1. 연구의 배경 및 목적

전국적으로 학생수 감소에 따라 자연적인 학교신설수요는 거의 없어졌으나 택지개발사업 및 도시재정비사업에 따른 인구의 수평이동으로 인한 학교신설수요는 지속적으로 발생하고 있는 상황이다.

이러한 상황에서 소규모학교 및 폐교가 지속적으로 발생하고 있음에도 불구하고 개발수요에 대응하기 위한 학교신설로 인해 전체적인 초·중·고등학교 학교수는 지속적으로 증가하고 있는 추세이며 이에 따라 학생수가 급감하고 있음에도 시설 및 학교운영, 인건비 등과 관련된 지방교육재정 부담은 줄지 않고 있다.

* 한국교육개발원 부연구위원

본 연구는 교육부 “2014년 적정규모학교 육성사업 및 신설수요적정관리지원사업” 연구비 지원에 의하여 작성된 것임.

특히 수도권외의 경우 대규모 택지개발로 인한 학교설립 수요가 타지역에 비해 특히 많으며 학교신설비로 인한 교육재정의 부담이 심해 학교설립이 지연되는 등의 사정이 생김에 따라 2009년 5월 「학교용지 확보 등에 관한 특례법」(이하 학교용지법)이 개정되어 수도권 공영개발사업의 경우 학교용지와 학교시설을 개발사업자가 설치하여 무상으로 공급(학교용지법제4조의2)하도록 규정되었다.

그러나 개정된 학교용지법에 학교시설 무상공급의 절차 및 학교설치비 분담에 대한 세부규정이 미흡하여 학교시설 무상공급에 따른 학교설립이 차질을 빚게 됨에 따라 관계부처인 국토부와 교육부가 이를 해결하기 위해 2013년 12월 31일 국토교통부와 교육부가 수도권 공영개발사업 시행 시 공립 초·중·고등학교의 학교시설 설치비용 분담 및 학교의 적기 개교를 위하여 개발이익 산정방식, 시설비 분담에 대해 합의하여 학교시설 무상공급제도가 본격적으로 시행되게 되었다.

본 연구에서는 2013년 12월 이후 학교시설 무상공급에 대한 협약체결 및 무상공급에 의한 학교설립이 본격화하게 됨에 따라 현재까지 녹지축소를 완료한 지구의 개발이익 투입비용을 산출하여 교육재정의 기여 정도를 조사하고 향후 수도권 공영개발사업 시행에 따른 교육재정 감축 가능성을 파악하고자 한다.

이를 위해 수도권 시도교육청에 대해 관련 제도 시행현황 및 문제점을 조사하여, 현재 시행되고 있는 학교시설 무상공급에 따른 개발사업시행자와 교육재정의 분담 정도를 파악하고 개발사업과 연동·분석하여 향후 학교설립 수요 및 학교신설사업비 등을 추정한 후 학교시설 무상공급에 따른 연차별 재정부담규모와 교육재정 절감 효과 등을 분석한다. 또한 협약시 쟁점사항과 문제점 등을 분석하여 향후 학교시설 무상공급제도 개선방향을 모색하고자 한다.

1-2. 연구의 범위 및 방법

본 연구의 내용적 범위는 다음과 같다.

첫째, 학교시설사업비 투자현황 및 재정투자 규모를 조사한다.

둘째, 무상공급 대상 개발사업 및 학교설립계획을 조사하여 무상공급 대상 사업의 연차별 학교시설사업비를 예측한다.

셋째, 학교시설 무상공급에 따른 교육재정 성과를 분석한다.

본 연구에서는 학교시설 무상공급 재정성과를 위해 다음과 같은 연구방법을 활용한다.

첫째, 교육청 무상공급 사업관련 현황 및 협약관련 내용에 대한 문헌 조사를 실시한다.

둘째, 학교시설 무상공급 협약 관련 현황 및 문제점에 대한 교육청 설문조사를 실시한다.

II. 지방교육재정 및 학교시설 무상공급제도

II-1. 지방교육재정의 개념 및 구조

지방교육재정의 개념

지방교육재정은 지방자치단체가 교육기관 및 교육행정기관을 설치·운영하는데 소요되는 경비를 조달하고, 조달된 경비를 공공회계 절차를 거쳐 지출

하는 일체의 공공경제활동을 의미한다.¹⁾

지방교육재정의 범위는 중앙정부에서 관장하는 고등교육과 국립학교 정도가 제외한 지방자치단체 소관의 유·초·중등 교육의 거의 모든 교육재정을 포함한다.

2) 지방교육재정의 구조

교육법 제68조에 의하면 지방교육재정은 다음의 수입을 재원으로 한다.

첫째, 교육에 관한 특별부과금·수수료·사용료, 기타 교육·학예에 관한 재산수입

둘째, 지방교육재정교부금

셋째, 당해 지방자치단체의 일반회계로부터의 전입금

넷째, 기타 교육에 속하는 수입을 재원으로 함

지역 간의 경제력 격차로 인해 지방자치단체별 재정력의 격차가 있을 수밖에 없어 이를 해소하기 위해 우리나라에서는 국가가 국세의 일부 또는 다른 자금을 재원으로 해서 이것을 일정기준에 따라 교부하는 지방재정조정제도²⁾를 운영하고 있으며, 교육 분야의 지역간 재정격차 해소하고 지방자치단체간 ‘교육의 균형 있는 발전’을 위해 정부에서는 지방재정조정 방법으로 지방교육재정교부금제도를 운영하고 있으며 전체 지방교육재정의 약 80%에 해당하는 막대한 비중을 차지하고 있다.

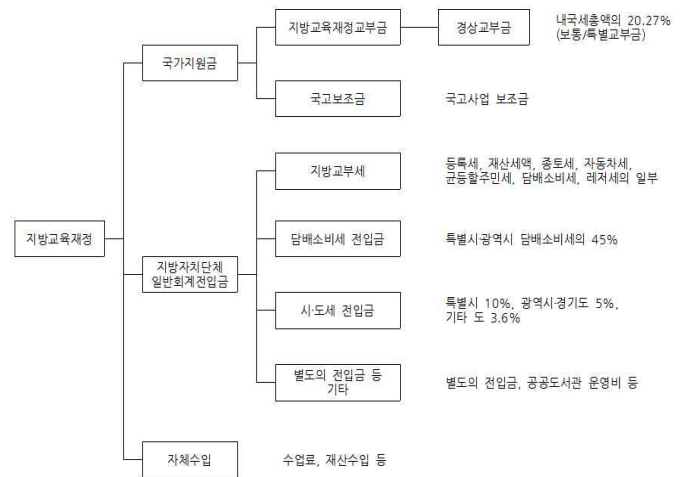


그림 1. 지방교육재정의 구조

자료: 하봉운(2004)이 지방자치단체 교육재정지원 활성화 방안에 관한 연구(경기연구원)에서 제시한 그림을 일부 수정

1) 윤정일 외, 교육재정학원론, 세영사, 2004, p.59
2) 조창현, 지방재정조정제도, 한양대 출판부, 2000, p.36

II-2. 지방교육재정 및 학교시설 무상공급 관련법규

1) 지방교육재정 관련 법규

지방재정법은 지방자치단체의 재정 및 회계에 관한 기본원칙을 정함으로써 지방재정의 건전하고 투명한 운영과 자율성을 보장하기 위해 1963년 제정하였다. 지방교육재정은 지방재정법 제10조의 규정에 의하여 일반 지방자치단체와 구분하여 관리되며, 지방재정법의 지방자치단체의 장이나 시·도지사는 교육감으로, 행정자치부장관은 교육부장관으로, 행정자치부는 교육부로, 지방재정은 지방교육재정으로, 행정자치부령은 교육부령으로 본다.

지방자치단체의 장이 예산을 편성할 때에는 제33조에 따른 중기지방교육재정계획과 제37조에 따른 투자심사 결과를 기초로 하여야 하며, 일반 지방자치단체와 지방교육행정기관의 투자심사 대상 사업기준이 구분되어 관리된다.

2) 중기 지방교육재정계획

중기지방교육재정계획이란 유·초·중등교육의 발전 계획과 수요를 중·장기적으로 전망하여 반영한 다년도 계획으로서, 효율적인 자원배분을 통한 계획적인 지방교육재정 운영을 위해 예산과 연계하여 수립하는 5년간의 재정계획을 말한다. 중기지방교육재정계획은 국가의 재정운용 방향 및 국가계획과 연계하고, 향후 경제·사회적 여건 변화, 전망을 반영한 지방교육재정 계획을 수립함으로써 중장기적 지방교육재정 운용의 기본틀로 활용하며, 유·초·중등교육의 중장기적 비전과 교육재정투자계획 등을 전망·반영하여 지방교육재정의 예측가능성을 제고하기 위해 필요한 제도이다.

교육부	<ul style="list-style-type: none"> 중기지방교육재정계획 수립 지침 작성 시·도교육청 통보 	전년도 10월경
교육청	<ul style="list-style-type: none"> 시·도교육청별 중기지방교육재정계획 작성 지방재정계획심의위원회 심의 확정 지방의회 제출 	전년도 10월11월경
교육청	<ul style="list-style-type: none"> 교육부 제출 	회계연도 개시 30일 전
교육부	<ul style="list-style-type: none"> 관계부처 협의 종합 중기지방교육재정계획 수립 	당해연도 2월
교육부	<ul style="list-style-type: none"> 국무회의의 보고 시·도교육청 송부 	당해연도 3월

그림 2. 중기지방교육재정계획 수립절차

또한 중장기 계획과 연계된 투자심사, 지방교육개발, BTL 사업 등 전략적 자원배분 기능 강화를 통한 효율성을 제고하고 지방교육재정의 계획·예산편성·결산·재정분석과 진단에 대한 체계적 관리 등을 통한 재정 건전화 추진하기 위한 제도이다.

3) 지방교육재정교부 관련 법규

지방교육재정교부금법은 지방자치단체가 교육기관 및 교육행정기관을 설치·경영하는데 필요한 재원의 전부 또는 일부를 국가 교부하여 교육의 균형 있는 발전을 도모하기 위해 1971년 제정하였다.

지방교육재정교부금은 보통교부금과 특별교부금으로 구분되며, 보통교부금은 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 지방자치단체에 그 미달액을 기준으로 하여 총액으로 교부하며, 특별교부금은 교육관련 국가시책사업으로 따로 재정지원계획을 수립하여 지원하여야 할 특별한 재정수요가 있는 때, 기준재정수요액의 산정방법으로 포착할 수 없는 특별한 지역교육현안수요가 있는 때, 보통교부금의 산정기일후에 발생한 재해로 인하여 특별한 재정수요가 있거나 재정수입의 감소가 있는 때에 교부한다.

기준재정수요액은 지방교육 및 그 행정운영에 관한 재정수요를 지방교육재정교부금법 제6조의 규정에 의하여 산정한 금액을 말한다. 학교신설사업비는 지방교육재정교부금법에 의한 기준재정수요 산정방법에 따라 보통교부금으로 교부한다.

기준재정수요액은 교직원 인건비, 학교·교육과정 운영비, 교육행정비, 교육복지지원비, 학교시설비, 유아교육비, 방과후 학교사업비, 재정결함 보조 등의 측정항목별로 측정단위의 수치를 그 단위비용에 곱하여 얻은 금액을 합산한 금액으로 한다.

학교 시설비는 다시 교육환경개선비, 공립학교 신설·이전·증설비, 교과교실 시설비, 학교 통폐합에 따른 신설·이전·개축·증설·대수선비, 군(郡) 단위 학교 재배치에 따른 신설·이전·개축비, 사립학교 이전 건축비 부족분 지원, 기숙사 시설비 및 초·중·고등학교 교실 시설비 등 8개 측정항목으로 세분한다.

4) 학교신설 및 무상공급 관련법규

학교용지 확보 등에 관한 특례법은 공립 초등학교, 중학교 및 고등학교용 학교용지의 조성·개발·공급과 관련 경비의 부담 등에 관한 특례를 규정함으로써 학교용지 확보를 쉽게하기 위해 1995년 제정하였다.

이 법은 개발사업지구에서의 학교용지 확보와 설립비용 확보를 위한 규정을 마련하여 300세대 규모 이상의 개발사업을 시행하는 자에 대한 학교용지 확보 의무와 100가구 이상의 주택을 개발하는 개발사업 시행자에 대한 학교용지부담금, 지방자치단체에게는 학교용지부담금과 일반회계에서 학교용지매입비용의 50%를 부담하도록 규정하였다.

또한 법 제4조 제3항에서 국가 또는 지방자치단체, 공공기관 등의 개발사업시행자가 개발사업을 하는 경우 학교용지를 무상으로 공급하도록 규정하고 있다.

또한 법제4조의2에서 제4조제3항에서 규정한 국가 및 지방자치단체, 공공기관 등이 수도권에서 학교용지를 무상으로 공급하는 개발사업을 하는 경우 학교시설을 무상으로 공급하도록 규정하고, 학교시설 무상공급 재원을 확보하도록 하기 위해 도시공원 및 녹지를 기준면적에서 개발사업면적의 최대 100분의 1을 뺀 면적을 축소함에 따라 발생하는 개발이익을 학교설치 비용으로 사용할 수 있도록 하였다.

표 1. 학교용지법 개정 연혁 및 사유

구분	시행일	사유
신규 제정	1996.01	- 학교용지의 확보가 어려운 실정을 반영 - 개발사업자가 학교용지의 조성·개발계획 수립 - 대규모 개발지역에서 분양받는 자에게 학교용지부담금을 부과·징수
일부 개정	2000.02	- 학교용지부담금 부과 기준 법률에서 규정 - 학교용지의 공급가격 현실화(조성원가→감정가)
일부 개정	2002.12	- 건축법 등에 의한 대규모 주택건설용 개발사업에 대한 학교용지부담금 부과대상에 포함
일부 개정	2005.03	- 학교용지부담금 부과대상인 개발사업규모 하향조정 - 개발사업 시행시 학교용지 확보 - 개발사업에서 학교용지에 대한 도시관리 계획 입안 - 학교용지부담금 면제 - 학교용지부담금의 부과요율 인하 - 기존학교의 증축을 위한 부담금 사용 근거 마련
일부 개정	2006.07	- 초·중학교 : 조성원가의 50% - 고등학교 : 조성원가의 70%
일부 개정	2007.12	- 법 문장의 한글화 및 용어정리
일부 개정	2009.05	- 공영개발사업시행자의 학교용지 무상공급 - 학교시설에 관한 특례 - 학교용지부담금 면제 대상 확대 - 학교용지부담금 부과요율 인상

III. 지방교육재정 및 학교시설 예산 현황

본 장에서는 지방교육재정 및 학교시설 예산 현황을 살펴봄으로써 지방교육재정에서 차지하는 학교시설 예산규모 비율을 살펴보고자 한다.

III-1. 지방교육재정 현황

국가에서 각 시·도교육청으로 교부되는 지방교육재정교부금은 2010년 기준 전체 세입의 66.9% 수준인 32조에서 2013년은 세입의 71.3%에 해당하는 41조원으로 계속하여 확대되고 있는 추세이다.

학교시설비 기준재정수요는 2010년 1조7천억원, 2011년 1조8천억원, 2012년 1조7천억원으로 전체 수요의 4% 수준이다.

표 2. 학교시설비 기준재정수요액 (단위: 억원)

구분	2010년	2011년	2012년
기준재정수요	410,462	424,609	451,103
학교시설비	17,139	18,420	17,228
비중	4.2%	4.3%	3.8%

지방교육재정교부금 규모는 2000년 9조7천억원 수준에서 10년만인 2010년에 32조4천억원으로 약 3.3배 증가하였으며, 보통교부금은 같은 기간 동안 8조8천억원에서 31조3천억원으로 약 3.6배 증가하였다.

III-2. 학교시설비 현황

1) 시·도교육청별 시설비 편성 및 집행현황

2013년도 시설비 편성액은 최종예산액 55조 727억원 중 9.6%에 해당하는 5조 2,795억원 편성되어 2012년 5조 3,876억원(10.3%) 대비 1,081억원 감소하였다.

2013년도 시설비 세출결산액(이월액 포함)은 5조 546억원으로 전년 대비 $\Delta 0.5%$ ($\Delta 275$ 억원) 감소하였으나, 학교신설비에 해당하는 학생수용시설 결산액(이월액 포함)은 2조 5,816억원으로 전년 1조 7,516억원 대비 39.5%(8,300억원) 증가하였다.

이월액을 제외한 시설비 세출결산액은 2조 9,410억원으로 전년비 $\Delta 3.8%$ ($\Delta 1,154$ 억원) 감소하였으나, 학생수용시설 결산액은 1조 3,305억원으로 전년비 39.5%(3,772억원) 증가하였다.

시설비 중 학생수용시설비는 2조 6,820억원(50.8%) 편성되었으나, 개발사업이 많아 학교신설비중이 높은 지역은 시설비 대비 70~85% 정도가 학

생수용시설비가 차지하는 등 부담이 높은 편이다.

무상공급 대상인 수도권지역의 경우 서울은 시설비 5,599억원 중 2,831억원(50.6%), 인천은 1,366억원 중 559억원(40.9%), 경기도는 1조 49억원 중 7,612억원(75.5%)가 학교신설사업비인 학생수용시설비로 편성되었다.

전국적으로 최종 예산액 대비 4.9%가 학생수용시설비로 편성되었으며, 서울 8조 457억원의 3.5%, 인천 2조 6,613억원의 2.1%, 경기도가 11조 4,661억원의 6.6%가 학생수용시설비로 편성되었다.

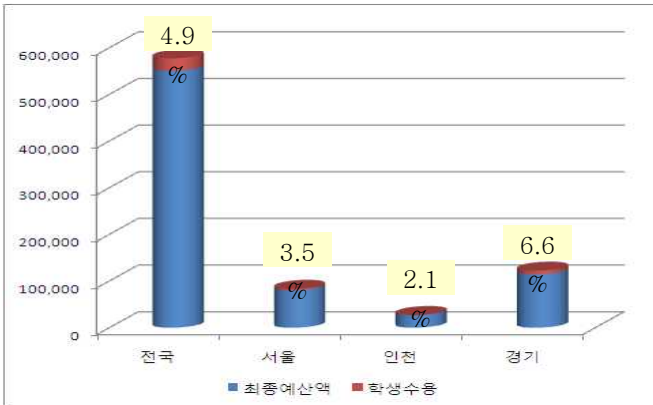


그림 3. 수도권 최종예산 대비 학생수용설 비중

2) 수도권 최근 5년간 학교설립현황

전국적으로 최근 5년간 총 596개교가 설립되었으며 그 중 초등학교가 275개교 설립되어 전체의 약 46% 정도를 차지하였다.

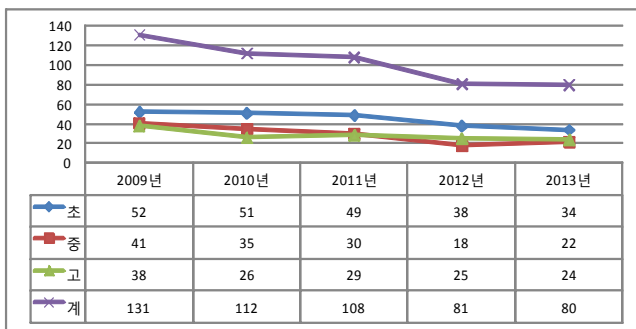


그림 4. 전국 연도별 학교설립 수

2009년부터 2013년까지 5년간 서울 50개교, 인천 41개교, 경기도 220개교 등 311개교가 설립되었으며, 이 중 재정사업으로 87개교(29.3%), BTL사업으로 222개교(70.7%)를 추진하여 장기적으로 BTL 상환금의 비중이 현재의 2~3% 수준을 크게 웃돌게 되어 재정부담 가중이 우려되고 있는 실정이다.

동일 기간 동안 학교설립비용은 재정사업 86개교

에 1조 9,989억원, BTL사업 114개교에 1조 1,655억원 등 200개교 신설에 3조 1,644억원을 투자하였다.

학교용지 매입 평균단가는 서울이 1㎡당 1,759천원으로 가장 높고 다음으로 경기도로 602천원, 인천은 389천원으로 가장 낮았다.

재정사업으로 설립한 학교 시설비 평균단가는 경기도가 1㎡ 1,038천원, 인천이 1,037천원으로 비슷하나 서울은 1,435천원으로 397천원~398천원으로 매우 높은 수준이다.

시설비의 경우 각 시·도별, 사업지구별로 도시디자인 기준의 차이, 복합시설 설치 여부, 체육관 또는 강당 설치규모, 교과교실제 적용 여부 등에 따라 많은 차이가 있어 1㎡당 건축단가 기준으로 비용의 과다 여부를 판단하기는 곤란한 상황이며 무상공급을 통한 학교설치 사업시 시행자와 교육청 간에 학교설치비에 대한 이견이 발생할 수 있어 합리적인 기준설정에 대한 정책결정 및 이를 위한 연구가 필요하다.

IV. 학교시설 무상공급 재정성과 분석

본 장에서는 학교시설 무상공급 제도시행 및 사업추진에 따른 교육재정에서의 성과를 분석하고 시행시 문제점 및 개선방향 등을 제시하도록 한다.

IV-1. 수도권 공영개발 사업지구 현황

1) 수도권 사업현황

학교용지법 제4조의2에 의해 서울특별시, 인천광역시, 경기도에서 2009년 5월 이후 사업승인을 신청하여 시행하는 300가구 이상의 공영개발사업의 경우 학교용지를 포함한 학교시설을 무상으로 공급하여야 한다.

학교시설 무상공급 관련 개발사업은 택지개발촉진법, 공공주택건설등에 관한 특별법 등 관련법령에 의한 택지개발사업과 공공주택지구사업 등이 대부분을 차지하고 있다.

표 3. 학교시설무상공급 관련사업현황(2015. 2 기준)

시도	사업지구수	개발면적(㎡)	세대수	학교용지수			
				초	중	고	계
경기	27	198,056,864.2	676,619	124	65	51	240
서울	4	2,885,372.3	19,303	5	1	0	6
인천	3	19,054,429.8	52,577	11	5	4	20
계	34	219,996,666.3	748,499	140	71	55	266

2015년 2월 현재 학교시설 무상공급과 관련하여 수도권에서 시행되고 있거나 기시행된 공영개발은 총34개 지구이며 개발사업지구내에 포함된 학교용 지수는 총 266개교이다.

2) 경기도 개발사업추진 현황

경기도내에서 학교시설 무상공급 협약이 체결되어 시행중인 공영개발사업은 하남미사, 고양원흥, 시흥군자지구 등 총 3개지구이며 동탄2택지지구의 경우는 개교한 9개교로 많으나 협약체결이 지연되고 있다. 사업지구 중 시흥군자지구의 경우 조성원가가 현재 미공개된 상황으로 추후 조성원가 확정에 따른 개발이익금의 변동이 있을 수 있는 상황이다. 경기도내 학교시설 무상공급 관련 공영개발사업으로 추진 중인 학교용지의 경우 초등학교 124개교, 중학교 65개교, 고등학교 51개교이며 총 학교용지 갯수는 240개교이다. 초등학교의 경우 개발사업지구내 계획세대수 5,400여세대당 1개교, 중학교의 경우 10,400여세대당 1개교, 고등학교는 13,200여 세대당 1개교 정도로 설립이 추진 중이다.

3) 서울시 개발사업추진 현황

법 시행이후의 학교시설 무상공급 대상지구는 총 4개지구이나 강남보금자리와 서초보금자리의 경우 협약에 의해 학교용지만 무상공급하고 학교시설은 교육청예산으로 사업을 시행하는 것으로 추진하여 학교시설 설치비는 교육청에서 전액 부담하는 것으로 하여 해당 2개지구는 무상공급 대상사업에서 제외되었다.

나머지 두개지구인 내곡지구와 세곡지구는 각 지구별 초등학교 1개교이며, 모두 학교는 개교하여 운영중이나 개발사업시행자인 SH와 교육청간의 이견으로 인하여 협약은 체결되지 못하고 있으며 이에 따라 학교설치비용 정산을 하지 못하고 있는 실정이다.

4) 인천시 개발사업추진 현황

인천시는 현재 구월보금자리주택지구만이 학교시설 무상공급 협약체결이 완료되었으며 나머지 2개지구는 학교시설 무상공급을 위한 협약체결을 위한 준비중이다.

구월보금자리주택지구의 경우 초등학교 1개교가 있으며, 3개사업지구 전체 학교용지는 초등학교 11개교, 중학교 5개교, 고등학교 4개교이며, 총 학교용지 갯수는 20개교이다.

IV-2. 학교시설 사업비 부담액 및 부담율

학교시설 무상공급을 위한 개발이익의 산정은

2013년 12월 31일에 체결된 관련부처(교육부-국토부) 협의에 따라 녹지축소면적에 해당 개발사업지구의 조성원가를 곱한 금액으로 산정하는 것을 원칙으로 시행되고 있다. 조성원가는 택지개발촉진법에 의하여 공급하는 국민주택 등의 건설용지를 조성하는데 소요되는 직·간접비와 투자비에 대한 자본비용을 사전적으로 산출한 추정원가로서 확정된 공급 기준가격을 의미하며 개발이익금 산정방식에 대한 이견으로 인해 조성원가를 기준으로 하는 것으로 합의되었다.

학교시설 무상공급을 위한 학교설치비는 현재 시도교육청에서 학교신설사업 소요시 교육부 중앙재정투자심사를 거쳐 교부하고 있는 학교신설 교부금의 기준단가를 활용하거나 자체 건축공사비 사업기준에 따라 책정하고 있으며 학교시설 설치에 소요되는 실제 공사비를 고려하여 당사자간에 협약에 의해 확정하고 있다.

협약체결이 완료된 하남미사지구의 개발사업시행자 부담액은 136,613,893천원으로 전체 사업비의 58.92%이며, 경기도교육청 부담액은 95,247,107천원으로 41.08%를 부담하며 개발사업시행자 부담액은 136,613,893천원으로 전체 사업비의 58.92%를 부담하도록 하였다. 현재 협약체결이 완료된 무상공급 대상사업 전체를 기준(동탄2지구의 경우 협약체결 전으로 추정액 기준이며, 서울시의 경우 잠정분담액 및 부담비율 기준임)으로 사업시행자 부담비율은 약 40%이며, 교육청 부담액은 약 60%로서 교육청 부담비율이 약 20%가량 높은 실정이다.

표 4. 수도권 학교시설 무상공급 부담액 및 부담비율

지역	개발사업명	사업시행자	개발사업면적(㎡)	총학교시설비(백만원)	분담액(백만원)		분담비율(%)	
					사업자	교육청	사업자	교육청
경기	하남미사	LH	5,678,689	231,861	136,614	95,247	58.9	41.1
	고양원흥	LH	1,290,930	66,581	21,665	44,916	32.5	67.5
	시흥배곧	시흥시	4,907,148	169,205	47,501	121,704	28.1	71.9
	동탄2	LH	24,014,896	1,031,628	375,261	657,366	36.3	63.7
	소계		35,891,663	1,499,275	581,041	919,233	38.7	61.3
서울	세곡2	SH	770,819	15,702	15,266	436	97.0	3.0
	내곡지구	SH	811,615	16,705	16,705	0	100	0
	소계		1,582,434	32,407	31,971	436	98.7	1.3
인천	구월보금자리	인천도시개발공사	840,907	18,819	6,564	12,255	34.9	65.1
	합계		38,315,004	1,550,501	619,576	931,924	39.9	60.1

IV-3. 협약관련 쟁점 현황 및 문제점

현재까지 추진된 대부분의 무상공급 사업의 경우 무상공급과 관련된 구체적인 관련 시행규칙 및 지침 등의 미비로 인한 사업시행주체와 교육청 간의 이견으로 협약추진시 많은 어려움을 겪고 있다.

표 5. 경기도교육청 협약시 쟁점사항

주요 쟁점사항	교육청	LH	반영
학교시설 설치비용	교육부 확정교부액 준수	경기도 산정 학교급 적용한 학교시설비용 분담	- 원칙 : 교육부 확정액 - 추가비용 별도 협의 추진
성과요구 수준서	개발사업자에 게 요구하는 학교시설의 질적수준으로 필요	법적 지위가 없음	- 가이드라인으로 참고 (시설과 의견)
자체감리 비용	실비정산	감리기준대가 산정방법에 따른 감리비용 정산	- 별도 협의
사업지연 시 처리비용	사업자(LH) 부담	공동 부담	- 당사자 책임 부담
사업기간	개교 2개월전 완료	개교 2개월전 노력	- 2개월전 완료 (부득이한 경우 1개월)
공사비 지급 및 정산	예산확보내에서 지급가능	학교설립비용 범위내에서 지급(이자지급)	- 학교시설 설치 비용내에서 공사진척도에 따라 지급
실무협회의 회 구성 및 운영	필요	불필요	- 교육청(안) 유지
인수인계 시점	사용자 점검 지적사항 완료 이후 시점	준공필증 교부시점	- 합동검사 지적사항을 완료 하고 준공필증을 득한날
학교용지 소유권 이전	학교시설과 일괄처리	학교용지는 별도 협의	- LH(안) 반영
이의 유보 (소송)	소송(무효)을 전제로 협약 불가	소송 시 본협약은 그 결과에 따름	- LH(안) 반영

경기도 교육청과 LH는 최근 표준협약을 체결하였으나 쟁점사항에 대한 이견으로 인해 단위사업에 대한 협약체결 및 정산 등은 지연되고 있는 실정이다.

협약체결시 대부분의 문제는 현재 60% 가량의 학교시설 설치비를 교육청에서 부담하고 있으나 학교설치 공사발주 및 관리감독 등은 사업시행자가 담당하고 학교를 준공한 이후에 교육청에 공급하는 사업구조로 인해 발생하고 있다고 볼 수 있다.

경기도의 경우 시행자와 교육청간의 대표적인 이견으로는 학교시설설치비의 범위 및 총액산정, 감리비 산정기준, 교육청에의 학교설치사업 수탁 가능여부 및 방법 등이다.

서울시의 경우도 학교설치비에 병설유치원 설치비용 포함 여부, 인근 중학교 증축비용 포함 여부,

하자담보책임기간 동안의 소관기관, 개발이익금이 남았을 경우의 처리방법 등에 대한 이견 등으로 협약체결이 지연되고 있는 실정이다.

위와 같은 문제들과 더불어 학교용지특례법 상 학교시설공사의 주체가 공영개발사업시행자(LH 등)이므로 교육청의 세부적인 감독 불가하고, 학교시설에 대한 전문성이 떨어지는 시행자가 학교를 설치하게 되어 학교품질의 저하 및 하자발생의 소지가 많으며, 앞으로도 갈등이 지속될 것으로 예상되므로 상기 제기된 쟁점사항들에 대한 구체적 처리 방법을 담은 세부적인 행정규칙제정이 필요하다고 할 수 있다.

IV-4. 학교시설 무상공급 재정성과 분석

1) 학교시설 재정현황 및 전망

전국의 초·중·고등학교수는 2014년 현재 약 11,446여개이며, 2009년 이래 해마다 약 50여개 정도의 학교수가 증가하고 있다.

표 6. 연도별 신설학교수 현황

시도	급별	'09	'10	'11	'12	'13	'14
서울	초	7	2	6	3	2	7
	중	5	3	1	2	4	1
	고	6	2	3	3	1	0
	계	18	7	10	8	7	8
인천	초	1	3	5	6	3	1
	중	3	2	3	3	0	0
	고	2	3	3	1	3	0
경기	초	23	29	19	14	13	12
	중	13	17	13	6	7	6
	고	17	12	12	13	12	5
	계	53	58	44	33	32	23
전국	초	52	51	49	38	34	51
	중	41	35	30	18	22	21
	고	38	26	29	25	24	12
	계	131	112	108	81	80	84

전국의 학교설립은 2014년까지 감소추이를 보였으며 최근 3년간 약 80여개 정도가 설립되었고 향후 매년 약 100여개 이상의 학교설립이 예정되어 있다.

서울, 인천, 경기 등 수도권외의 경우도 최근 학교설립 개수가 지속적으로 감소추이를 보이고 있으며 30여개를 저점으로 2017년에는 약 60여개 이상 설립될 예정으로 점차 증가세를 보일 것으로 예상되고 있다.

학교신설 사업비는 최근 4년간 평균 18,046억5천만원이었으며 전국적으로 세출예산의 약 4% 정도를 차지하고 있다.

서울은 2013년 21교, 2014년 30교, 2015년 8교, 2016년 11교, 2017년 14교 등 84개교 신설과 교육환경개선 등을 위해 2013년부터 2017년까지 모두 2조 8,440억원을 투자할 계획으로 시설비가 연평균 3.5%씩 증가할 것으로 전망이다.

인천은 2013년 9교, 2014년 4교, 2015년 8교, 2016년 6교, 2017년 5교 등 32개교 신설과 교육환경개선 등을 위해 2013년부터 2017년까지 모두 9,973억원을 투자할 계획이다.

경기도는 학생 유입과 학교 수의 증가에도 불구하고 2013년을 정점으로 시설사업비 투자규모가 연평균 7.7% 씩 감소할 것으로 전망하고 있으며, 이는 무상공급의 영향으로 추정된다.

수도권 지역에는 2014년부터 2017년까지 신설 수요가 196개교가 있으며, 2018년 이후 잠재 수요는 264개교가 있어 모두 460개의 설립수요가 있다.

이중 무상공급 대상 사업이 2017년까지 61개교, 2018년 이후 134개교 등 195개교이며, 재정사업으로 추진할 사업은 2017년까지 94개교, 2018년 이후 87개교 등 181개교, BTL사업은 2015년까지 3개교를 신설하고 이 후 추진계획이 없어 앞으로 서울, 인천, 경기도 지방교육재정 건전화에 상당히 큰 효과가 있을 것으로 기대된다.

2) 학교시설 무상공급 재정성과

향후 수도권의 학교시설 무상공급은 주로 경기도에서 대부분 이루어질 것으로 예상되며 2015년 이후 매년 약 20여개 내외의 학교가 무상공급에 의해 설립될 예정이며 2018년 이후에 약 170여개, 총 240여개 이상의 학교가 학교용지법에 의한 무상공급을 통해 설립될 예정이다.

표 7. 연도별 무상공급 학교설립계획

지역	학교수						계
	급별	'14	'15	'16	'17	'18 이후	
경기	초	4	11	8	16	85	124
	중	2	6	4	6	47	65
	고	0	3	4	3	41	51
	계	6	20	16	25	173	240
서울	초	3	0	0	0	0	3
	중	0	0	0	0	0	0
	고	0	0	0	0	0	0
	계	3	0	0	0	0	0
인천	초	0	1	0	0	1	3
	중	0	0	0	0	1	0
	고	0	0	0	0	0	0
	계	0	1	0	0	2	3
합계		9	21	16	25	175	243

최근 5년간 지방교육재정은 연평균 7.6% 증가해 왔으며 2013년은 약 54조원 규모였으며 정부에서는 중장기적으로 지속적으로 증가할 것으로 예상하고 있다.(2015년도 예산 및 기금운영계획개요, 교육부)

학교시설사업규모는 최근 5년간 지속적으로 감소하고 있으며 2013년 시설사업비 총계는 약 4조 8천억원 규모이며, 학교신설사업규모는 약 2조원규모이다.

매년 약 20여개의 무상공급 학교설립 계획이 있으므로 한 개 학교 시설설치비를 16,734백만원(초등학교 36학급 신설교부기준)으로 가정했을 때 약 334,600백만원 규모의 학교시설이 무상공급 대상이 될 것으로 추정할 수 있다.

표 8. 무상공급 협약 지구 시설사업비 현황

시도	개발사업지구	학교수	조성원가 (원)	학교용지비 (백만원)	시설비 (백만원)	총사업비 (백만원)	개발이익 (백만원)
경기	하남 미사	14	2,728,811	493,268	245,329	738,597	136,613
	시흥 군자	8	968,000	115,563	169,205	284,768	47,500
	고양 원흥	4	1,942,016	105,762	69,501	175,263	21,665
	동탄2 택지	55	1,563,265	1,044,246	1,031,628	2,075,874	375,261
서울	세곡 지구	1	2,295,291	25,581	15,924	41,505	15,266
	내곡 지구	1	2,702,186	29,724	17,012	46,736	19,464
인천	구월 지구	1	1,267,454	15,209	18,819	34,028	6,564
합계		84	-	1,829,355	1,567,418	3,396,773	622,335

현재 경기도 지역의 학교시설 무상공급사업에서 시행시행자의 분담비율은 28% ~ 58%로 사업지구의 녹지축소 개발이익규모에 따라 편차가 크며 4개 지구 평균으로는 약 40% 내외 정도를 개발사업시행자가 부담하고 있다.

따라서 사업자가 부담하는 연간 학교시설 무상공급 대상 시설설치비는 약 1,472억원 정도로 추정할 수 있어 매년 해당금액 만큼의 교육재정 절감효과가 있을 것으로 추정할 수 있다.

또한 무상공급에 따른 학교용지비는 전액 무상공급이 이루어지고 학교당 약 217억원(수도권 무상공급 대상사업지구 조성원가 기준) 규모이므로 연간 20개교가 설치된다고 가정할 때 매년 약 4,340억원 정도규모의 재정 절감효과가 있을 것으로 추정할 수 있다.

따라서 학교용지 및 학교시설을 포함한 수도권 무상공급에 따른 재정절감 효과는 매년 약 5,812억원 규모 정도가 될것으로 추정된다.

그리고 2015년 2월 현재 무상공급을 통해 설립계획이 예정된 학교가 총 240여개교 정도이므로 약

4조161억원 정도의 학교시설 무상공급이 이루어질 것으로 예상되며 40%정도의 사업자 부담비율을 고려했을 경우 총 1조646억원 규모의 학교시설설치비와 약 5조 2,080억원의 학교용지가 무상공급이 될 것으로 예상되므로 수도권 무상공급제도 시행에 따라 총 6조 2,726억원 규모의 교육재정 절감효과가 있을 것으로 추정된다.

향후 대규모 택지개발보다는 기존 도심의 재정비 사업을 위주로 사업이 추진될 것으로 예상됨에 따라 현재보다는 무상공급 학교설립 규모가 점차 축소될 것으로 판단되며, 수도권 지역에서의 공영개발에 따른 무상공급 대상 사업 이외에 학교용지법 제4조의2 6항에 규정된 바와 같이 학교시설 무상공급 대상에 포함되지 아니하는 개발사업시행자가 학교시설을 설치하여 무상으로 공급하는 경우에도 학교용지법 제4조의2의 무상공급 규정을 준용할 수 있으므로 이에 대한 적용여부 검토도 필요할 것으로 판단된다.

3) 문제점 및 개선과제

현재까지 학교시설 무상공급 대상사업의 대부분을 차지하고 있는 경기도지역 개발사업의 경우 개발이익이 평균적으로 학교시설 설치비의 절반에도 채 미치지 못하여 학교시설 무상공급의 취지가 무색한 실정이다. 또한 학교시설의 설치 및 공급의무는 사업시행자가 지도록 되어 있으나 실질적으로 무상공급 학교시설 설치비를 교육청에서 더 많은 부담을 지고 있음에도 학교시설 공사 관리감독을 교육청에서 제대로 하지 못해 총공사비 관리, 개교 시기 지연 등과 관련한 문제가 발생되고 있다.

따라서 인천의 경우 교육청이 위탁을 받는 형식으로 학교시설설치비를 사업시행자로부터 받아 공사를 시행하였으며, 경기도교육청의 경우도 교육청이 위탁을 받아 사업을 추진하는 방안을 검토중이나 학교용지법에 관련규정이 미비하여 분쟁의 소지가 많은 실정이다. 또한 학교시설설치비의 범위 즉, 교구비 포함여부, 병설유치원 포함여부 등이 규정되어 있지 않아 협약체결시 분쟁의 소지가 많으며, 실제 협약체결 지연의 주요인이 되고 있다.

최근 학생수 감소로 인한 학교설립 계획변경 등의 사유로 초기 지정된 학교용지가 폐지되는 사례가 있으며 향후에도 이러한 사례가 발생할 수 있는 상황인데, 학교시설 설치비로만 사용하도록 되어 있는 녹지축소에 따른 개발이익금이 남을 경우에 대

한 별도의 규정이 없어 분쟁의 원인이 되고 있다.

따라서 학교용지법에 다음과 같은 무상공급 관련 쟁점사항들에 대한 세부규정을 하위법령에 규정하여 원활한 협약체결 및 분쟁의 소지를 미연에 방지할 필요성이 있다.

첫째, 녹지축소에 따른 개발이익금 산정방식 및 개발이익금이 남았을 경우의 사용 또는 처리방식

둘째, 학교시설 무상공급 설치 대상 시설범위 규정

셋째, 무상공급 대상 학교시설설치비 산정방식 규정

넷째, 무상공급 학교시설 설치사업에 대한 교육청 위탁에 대한 근거 규정 및 절차

다섯째, 수도권외 또는 민영개발사업의 경우 학교시설 무상공급에 대한 명시적 규정

기타 무상공급 학교시설 설치대상사업의 현황 및 부담율 등과 관련한 표준협약서 양식의 개발 등이다.

V. 결 론

전국적으로 학생수 감소에 따라 자연적인 학교신설수요는 거의 없어졌으나 택지개발사업 및 도시재정비사업에 따른 인구의 수평이동으로 인한 학교신설수요는 지속적으로 발생하고 있는 상황이다.

이러한 상황에서 통폐합에 따른 폐교가 지속적으로 발생하고 있음에도 불구하고 전체적인 초·중·고등학교 학교수는 지속적으로 증가하고 있는 추세이며 이에 따라 학생수가 급감하고 있음에도 시설 및 학교운영, 인건비 등과 관련된 지방교육재정 부담은 줄지 않고 있다.

본 연구에서는 2013년 12월 이후 학교시설 무상공급에 대한 협약체결 및 무상공급에 의한 학교설립이 본격화하게 됨에 따라 현재까지 녹지축소를 완료한 지구의 개발이익 투입비용을 산출하여 교육재정의 기여 정도를 조사하고 향후 수도권 공영개발사업 시행에 따른 교육재정 감축 가능성을 파악하고자 하였다.

현재 시행되고 있는 학교시설 무상공급에 따른 개발사업시행자와 교육재정의 부담 정도를 파악하여 개발사업과 연동·분석하여 향후 학교설립 수요 및 학교신설사업비 등을 추정한 후 학교시설 무상공급에 따른 연차별 재정부담규모와 교육재정 절감효과 등을 분석하였다.

본 연구의 수행을 통해 도출한 학교시설 무상공급 제도개선 방안은 다음과 같다.

첫째, 학교시설 무상공급 관련 학교용지법 하위법령 및 지침 제정이 필요하다.

현재 학교시설 무상공급 협약 관련하여 사업시행자와 교육청간에 총사업비 확정문제, 감리비 책정방법, 병설유치원 등 사업범위, 학교시설 설치사업에 대한 위탁관리 문제 등과 관련한 이견으로 인해 학교가 개교했음에도 불구하고 협약체결이 지연되어 정산을 하고 있지 못하는 사례, 또는 개교지연 사례 등 발생하고 있으며 협약 및 학교시설 설치 공사 및 인수 인계 등과 관련하여 사업자와 교육청간 행정낭비를 없애고 고품질의 학교시설을 적기에 공급할 수 있도록 관련 규정 및 지침을 제·개정할 필요가 있다.

둘째, 무상공급 학교시설 품질 확보방안 마련을 위한 제도적 장치마련이 필요하다.

현재 협약 및 개교 등 학교시설 무상공급이 추진된 사업의 사례를 통해 볼 때 평균적으로 사업자 부담액이 40%를 밑도는 경우가 많아 무상공급이라고 하기 어려운 실정이며 학교시설설치는 사업시행자가 하고 있어 총사업비 관리 및 품질관리에 어려움이 많은 실정이다. 사업비 전액을 무상으로 공급하는 사업이 거의 없는 실정을 고려할 때 교육청에서 개발이익을 확보하여 위탁의 형식으로 주도적으로 공사를 관리 감독할 수 있도록 하는 방안, 또는 교육청의 공사관리 감독권 강화를 위한 장치를 마련할 필요가 있다.

셋째, 무상공급 대상사업의 범위를 확대 시행할 필요가 있다.

현재 학교용지법 제4조의2 제6항에 따라 수도권에서 학교용지를 무상으로 공급하는 개발사업 이외의 사업에 대해서도 개발사업시행자가 학교시설을 설치하여 무상으로 공급하는 경우에는 관련규정을 준용하도록 하고 있다.

수도권 이외에 지방에도 대규모 개발사업이 많이 추진되고 있는 점, 그리고 학교용지 또는 학교시설 기부채납을 통한 개발을 추진하고 있는 경우도 많은 점 등을 고려할 때 법제4조의2 1항에 규정된 수도권 공용개발사업 이외의 사업에서도 녹지축소를 통한 무상공급을 적극적으로 추진할 수 있는 제도적, 행정적 장치 마련이 필요한 실정이다.

무상공급제도 및 사업은 시행된 지 얼마 지나지 않아 향후 추가적인 현황분석 및 문제점에 대한 지속적인 연구 및 제도 개선방안 모색이 필요하다고

할 수 있다.

국문초록

본 연구는 학교시설 무상공급제도에 따른 교육재정성과를 분석하기 위해 무상공급 현황 및 재정분석, 문제점 분석을 실시하였다.

이를 위해 수도권 학교시설 무상공급 관련 사업현황을 조사하였으며, 제도 시행성과 및 문제점에 대한 설문조사를 실시하였다.

학교시설 무상공급은 교육재정에 대한 성과에도 불구하고 법제도 미비에 따른 협약 및 공사품질 확보, 적정시기 개교 등에 있어서 많은 문제점을 드러내고 있으며 이를 개선하기 위한 법제도의 보완이 필요한 것으로 분석되었다.

참고문헌

1. 하봉운, 지방자치단체의 교육재정지원 활성화 방안에 관한 연구, 경기연구원, 2014
2. 윤정일 외, 교육재정학원론, 세영사, 2004
3. 조창현, 지방재정조정제도, 한양대출판부, 2000
4. 하봉운, 지방자치단체 교육재정지원 활성화 방안에 관한 연구, 2004
5. 한국교육개발원, 2010년 OECD 교육지표, 2010
6. 한국교육개발원, 2014 지방교육재정분석 종합보고서, 2014
7. 교육부, 2014회계연도 교육비특별회계 세입·세출 예산분석 결과, (2013, 2014, 2015)
8. 교육부, 지방교육재정교부금 보통교부금 교부보고자료, 2014

(논문투고일 : 2015.10.22, 심사완료일 : 2015.12.09, 게재확정일 : 2015.12.18.)