

학교부족문제 해결을 위한 인천광역시교육청 재정지원 동의안 심사보고서

2018. 7. 12.(목)

기획행정위원회

1. 심사경과

- 가. 제안일자 : 2018. 7. 6.
- 나. 제안자 : 인천광역시장
- 다. 회부일자 : 2018. 7. 9.
- 라. 상정일자 : 2018. 7. 12.(제248회 임시회 제6차 기획행정위원회)
- 제안설명 : 이용철 기획조정실장
- 검토보고 : 이형모 기획행정 전문위원
- 질의 및 토론
- 회의결과 : 원안동의

2. 제안설명 요지

- 가. 제안이유
 - 인천광역시교육청은 송도신도시 6,8공구 지역의 학교 신설을 위한 학교용지는 교육부 지원 없이 자체적으로 확보해야 하는 상황
 - 학교용지 확보에 관한 법률인 학교용지 확보 등에 관한 특례법의 적용과 관련하여 대법원에서는 동 특례법(제2조)에 명시적으로 열거되지 않은 개발 사업에 대해 의제처리나 해석 등의 방식으로 동 특례법을 적용하여 학교용지부담금을 부과하는 것은 위법이라고 판결(2016.11.24., 2014두47686)

- 이에 따라 위 특례법에 열거되지 않은 개발사업은 특례법 적용이 곤란하여 특례법이 개정되었으나(2017.3.21.), 그 이전에 실시계획을 승인받은 송도신도시는 위의 개정된 특례법을 적용할 수가 없어서 인천경제자유구역청이 인천교육청에 학교용지를 무상으로 공급하는 근거가 불투명해지는 문제 발생
- 한편, 영종, 청라지역에 학교 신설이 불가하여 인천교육청은 증축을 추진하고 있는데 교육부에서는 소요재원의 일부만 지원함에 따라 인천교육청이 나머지 전액을 부담하기 어려워 지원을 요청함.

나. 주요내용

- 학교용지 매입비 및 증축비 지원: 총 315억원(추정)
 < 인천교육청에 대한 지원액 산출내역(단위 억원) >

합 계	315
○ 송도신도시 6,8공구 학교용지비 지원	
- 초·중 9개교 총부지 122,863.1㎡ × 905,670원(조성원가)×0.2(=약 222.5억원) + 고교1개교 부지 12639.2×905,670원×0.3(=약 34.3억원)	257
○ 운서/해원초등학교 증축비 지원	
- 운서초등학교 44억원(학교 증축비의 50%)	58
- 해원초등학교 14억원(학교용지매입비의 50%)	

* 위 지원금 이외에 경제청 분담금(총 511억원, 2017년 50억원 2018년 153억원은 예산에 기반영)과 특별조정교부금(62억원) 별도로 지원함

다. 동의사항

- 관련근거: 「지방자치법」 제39조제1항제8호(지방의회의 의결사항
중 예산 외의 의무부담)
- 동의(승인)내용 : 인천광역시의 인천교육청에 대한 학교용지 매입비
및 학교용지매입비 및 학교 증축비 지원

3. 전문위원 검토보고 요지

가. 검토 사항

- 본 동의안은 인천시가 인천시교육청에 송도 신도시 6.8공구 학교용지
비와 영종도 운서초등학교와 해원초등학교 증축비 일부를 지원하기
위한 것으로, 예산편성 및 집행 전에 협약을 통해 재정 지원을 약속
할 필요가 있어, 「지방자치법」 제39조제1항제8호*의 예산외 의무부담
에 해당하여 시의회의 의결을 받고자 하는 사항임.

* 「지방자치법」 제39조제1항제8호

제39조(지방의회의 의결사항) ① 지방의회는 다음 사항을 의결한다.

8. 법령과 조례에 규정된 것을 제외한 **예산 외의 의무부담****이나 권리의 포기

** 예산외 의무부담,

협약을 체결하는 시점에서는 의무부담의 내용 및 금액을 구체적으로 예상할 수 없어 미리 예산으로 편성하여 지방의회의 의결을 받기는 어렵지만, 결국은 세출예산에서 집행되어야 할 의무로서 지방재정의 부담과 비재정적인 의무부담을 포괄하는 행위. (법제처 법령해석 09-0192)

○ 송도 6.8공구 학교용지 부담금 지원

< 지원개요 >

- 송도 6·8 공구 학교용지 부담금 지원은 인천시가 인천시교육청에 송도 신도시 6·8공구 지역의 학교용지 조성원가의 20.9%로 추정되는 약 257억원을 지원하고자 하는 사항임.

❖ 송도6·8공구 학교용지 및 비용 현황

연번	명칭	위치	면적 (㎡)	학교용지비 현황(백만원)	
				조성원가 ¹⁾	시재정지원안 ²⁾
1	해양1초	송도동 309-1 학	17,985.9	16,289	3,258
2	해양5초	송도동 314-1 학	17,767.0	16,091	3,218
3	해양1중	송도동 308-4 학	12,054.9	10,918	2,184
기승인 3개교				43,298	8,660
2	해양2초	송도동 395-1 학	12,316.6	11,155	2,231
3	해양3초	송도동 396-8 학	11,868.1	10,749	2,150
4	해양4초	송도동 399-10 학	12,682.6	11,486	2,297
6	해양6초	송도동 320 체	13,171.2	11,929	2,386
8	해양2중	송도동 396-9 학	12,343.7	11,179	2,236
9	해양3중	송도동 399-11 학	12,673.1	11,478	2,296
10	해양2고	송도동 395-2 학	12,639.2	11,447	3,434
예정 7개교				79,423	17,030
합계 10개교(예고부지 제외)				122,721	25,690

1) 2018.1.1.기준 송도6·8공구 조성원가(905,670원/㎡) 100% 적용

2) 초·중 조성원가의 20%, 고 조성원가 30% 적용

< 부담금 지원 결정 과정 >

- 그동안 인천경제자유구역청은 인천경제자유구역 내 학교용지에 대하여 사업자에게 부담금을 부과하고 대신에 인천시교육청에 무상으로 공급해 왔음. 그러나 「학교용지 확보 등에 관한 특례법」 제2조에 명시되지 않은 사업에 학교용지 부담금을 부과하는 것을 위법이라는 대법원 판결(2016.11.24., 2014두 47686)로 인해, 송도신도시 6.8공구 지역에 대한 학교용지 부담금을 부과할 수 없게 된, 인천경제청이 교육청에 학교용지 무상공급을 중단하게 되었음. 이 문제를 해결하고자 인천시와 시교육청, 경제청간에 협의가 장기간 진행되었고, 최근에 합의점을 찾게 되었음.

- 송도 6.8공구 지역은 2020년까지 17,469세대의 공동주택이 들어서고 약 5,489명의 학생유입이 예상되어, 기존에 승인된 3개교 이외에 초·중학교 3개교 추가 신설이 시급한 실정이나, 인천시 교육청은 학교용지 확보를 위한 재원조달계획 미비로 교육부에 신설학교 승인신청을 미루고 있는 실정임.
- 이에 따라 인천시가 송도지역의 과밀화로 인한 교육환경 악화를 방지하기 위해, 학교용지 조성원가의 20.9%로 추정되는 257억원을 지원하여 교육부의 학교신설 승인을 이끌어 내고자 하는 사항임. 인천시교육청은 2018년 9월 교육부의 중앙투자 심사시 학교 신설 승인을 받고자 인천시 재정 지원 계획을 포함한 재원조달 계획을 제출할 예정임.

◆ 송도6·8공구 공동주택사업 승인 현황 및 유입학생 규모

구분	블록명	세대수	입주시기	초등학생 규모		
				발생	누적	
					연도	학생수
승인 (공사중)	A3	2,708	2018.11.	895	2019	1,894
	A11	886	2019. 6.	301		
	A4	2,100	2019. 7.	698		
	A2	1,530	2020. 2.	497	2020	3,595
	A13	889	2020. 2.	294		
	M1	3,472	2020. 4.	1,006		
	R1	2,784	2020. 4.	903		
	A1	3,100	2020. 4.	895		
	소계	17,469			5,489	

○ 공동주택 17,469세대 승인 → 2020년까지 입주완료 → 유입학생규모 5,489명

❖ 교육부 중앙투자심사 승인시기별 신설학교 개교시기

연도별	중앙투자심사 시기	신설학교 개교시기 (신설 승인 전제)	비고
2018	9월(수시)	초: 2021.9월(기한 촉박) 중: 2022.3월	*12월(수시2차) 미운영
2019	4월(정기)	초: 2022.3월(6개월 지연) 중: 2023.3월(1년 지연)	*중학교 9월 개교 불가

- 초 2교, 중1교 신설사업 추진 중
- 해양1초(2019.3월), 해양5초(2020.3월), 해양1중(2021.3월)

❖ 학교신설 미추진시 기승인 3개교 과대·과밀 심화

연도별	학교명	학생배치 예상			비고
		일반학급규모	총학생수	급당인원	
2019년	해양초	42	1,593	37.9	2019.3월 개교
2020년	해양초	42	2,287	54.5	과밀 지속
	해양5초	42	2,607	62.1	2020.3월 개교/과밀 지속
2021년	해양중	36(1)	1,224	34.0	

○ 운서/해원 초등학교 증축비 지원

- 운서/해원 초등학교 증축비 지원은 영종·청라 지역에 학교 신설이 불가하여 교육청이 교육부의 일부 보조금과 자체 예산으로 2개 초등학교의 증축을 추진하고 있으나 재원 부족으로 증축비 지원을 요청한 바, 인천시가 증축비 부족분 58억원을 지원하고자 하는 사항임.

나. 종합검토의견

- 본 동의안은 인천시가 시교육청에 송도 신도시 6·8공구내 10개 학교의

학교용지 부담금 약 257억원과 영종·청라 지역 운서/해원 초등학교 증축비 약 58억원 등 총 315억원을 지원하고자 하는 사항임.

- 인천시의 인천시교육청에 대한 재정지원은 교육부의 송도 6.8공구 내 학교 신설 승인에 유리하게 작용하여, 송도지역의 학교 과밀화 문제를 해결하고, 영종·청라 신도시의 2개 초등학교의 학교시설 부족 문제를 해소할 수 있을 것으로 예상되므로 재정지원은 타당한 것으로 사료됨.
- 금번 재정지원 결정이 그동안 인천시-경제청-교육청간의 사전 논의와 협의를 통해 결정된 사항이므로, 향후 협약 체결 및 학교 신설 승인 등 후속 조치에 최선을 다하고, 진행 상황을 시의회에 보고해야 할 것으로 판단됨.

4. 질의 및 답변 요지

< 손민호 의원 >

○ 시가 동의하면 다른 부분은 문제가 없나?

→ 금번 동의안은 학교부족 문제 해결위한 준비작업임.

○ 동의 받으면 중투위 통과가 보장되나?

→ 통과에 좋은 영향을 준다고 판단.

무상공급 전제로 신설통과 했었던 사항이라, 무상공급이 불가한 상태에서 재정지원 약속을 담보로 중투심의 재신청하고자 하는 사항임.

○ 토지조성비 20-30% 의무사항은 아닌건가?

→ 네

< 김준식 의원 >

○ 경제청 반대는 토지 무상공급 근거가 없고, 교육부는 유상공급이 전국적 파급 효과 때문에 수용곤란한 것인가?

→ 네

○ 9월 중투심 통과 불확실성이 있다? 재원조달계획 사전 충분히 세워 이런일이 없어야 함

→ 동감. 10년전 의무적 집행도 못한적도 있음. 논란이 길어지면 피해의 중심이 시민임

< 손민호 의원 >

○ 금번 지원이 신도시 과밀학급 해결 위한 조치인데 우리 사례가 학교신축 없다는 교육부 방침에 영향을 준다고 생각하나?

→ 어느정도 영향력 有. 신설이 어려우면 증축 지원등 지역간 편차 줄이고 해결할 수 있도록 지원할 예정임.

5. 토론요지

가. 찬 성 : 7명 (이병래, 남궁형, 손민호, 김준식, 노태손, 민경서, 조성혜)
나. 반 대 : 0명

6. 심사결과 : 원안동의

7. 소수의견 요지 : 없음

8. 기타 사항 : 특이사항 없음

□ 붙임

○ 학교부족문제 해결을 위한 인천광역시교육청 재정지원 동의안. 끝.

[붙임 1]

학교부족문제 해결을 위한 인천광역시교육청 재정지원 동의안

의안 번호	17
----------	----

제출연월일 : 2018. 7. .

제 출 자 : 인천광역시장

□ 제안이유

- 인천광역시교육청은 송도국제도시 6·8공구 지역의 학교 신설을 위한 학교용지는 교육부 지원 없이 자체적으로 확보해야 하는 상황
- 학교용지 확보에 관한 법률인 학교용지 확보 등에 관한 특례법의 적용과 관련하여 대법원에서는 동 특례법(제2조)에 명시적으로 열거되지 않은 개발 사업에 대해 의제 처리나 해석 등의 방식으로 동 특례법을 적용하여 학교용지부담금을 부과하는 것은 위법이라고 판결(2016.11.24., 2014두47686)
- 이에 따라 위 특례법에 열거되지 않은 개발사업은 특례법 적용이 곤란하여 특례법이 개정되었으나(2017.3.21.) 그 이전에 실시계획을 승인받은 송도국제도시는 위의 개정된 특례법을 적용할 수가 없어서 인천경제자유구역청이 인천교육청에 학교용지를 무상으로 공급하는 근거가 불투명해지는 문제 발생
- 한편, 영종·청라지역에 학교 신설이 불가하여 인천교육청은 증축을 추진하고 있는데 교육부에서는 소요재원의 일부만 지원함에 따라 인천교육청이 나머지 전액을 부담하기 어려워 지원을 요청
- 이와 관련하여 시 본청과 인천경제자유구역청, 인천교육청간 수차례 걸쳐 협의하여 유상거래로 하되 그 소요비용은 시의 전출

금(학교용지부담금특별회계)으로 지원하고 영종·청라지역의 학교증축비도 합리적인 기준에 따라 지원해 주기로 합의

- 위의 지원 사항은 예산에 반영하여 진출할 계획이지만 그 이전에 협약을 통해 약속해 줄 필요가 있어서 「지방자치법」 제39조의 예산외 의무부담 사항으로 인천광역시의회 의결을 얻고자 함.

□ 주요내용

- 학교용지 매입비 및 증축비 지원: 총 315억원(추정)

〈 인천교육청에 대한 지원액 산출내역(단위 억원) 〉

합 계	315
○ 송도국제도시 6·8공구 학교용지비 지원	
- 초·중 9개교 총부지 122,863㎡ × 905,670원(조성원가)×0.2(=약 222.5억원) + 고교1개교 부지12,639㎡×905,670원×0.3(=약 34.3억원)	257
○ 운서·해원초등학교 증축비 지원	
- 운서초등학교 44억원(학교 증축비의 50%)	58
- 해원초등학교 14억원(학교용지매입비의 50%)	

- * 위 지원금 이외에 경제청의 교육여건 개선분담금(총 511억원, 2017년 50억원 2018년 153억원은 예산에 기반영)과 특별조정교부금(62억원) 별도로 지원함

□ 동의(승인) 사항

- 관련근거: 「지방자치법」 제39조제1항제8호(지방의회의 의결사항 중 예산 외의 의무부담)
- 동의(승인)내용: 인천광역시의 인천교육청에 대한 학교용지 매입비 및 학교 증축비 지원

<별첨1>

지원대상 사업별 산출 기초

□ 송도 6·8공구 학교용지비 지원

○ 송도 6·8공구 학교용지의 면적 및 토지가액 현황(추정)

연번	학교	면적(m ²)	조성단가(원/m ²)	토지가액(억원)
계		135,502.3		1,227
1	1초	17,985.90	905,670	163
2	2초	12,316.60	905,670	112
3	3초	11,868.10	905,670	107
4	4초	12,682.60	905,670	115
5	5초	17,767.00	905,670	161
6	6초	13,171.20	905,670	119
7	1중	12,054.90	905,670	109
8	2중	12,343.70	905,670	112
9	3중	12,673.10	905,670	115
10	2고	12,639.20	905,670	114

○ 송도 6·8공구의 학교용지 조성원가 및 공급가액(추정) : 257억원
- 초·중 9개교 총부지 122,863m² × 905,670원(조성원가) × 0.2(=약 222.5억원) + 고교1개교 부지 12,639m² × 905,670원 × 0.3(=약 34.3억원)

□ 영종·청라지역 학교 증축비 지원

1. 영종지역 운서초등학교 지원 개요

○ 증축사업 개요

- 현재 9실규모의 학교에 총 36실을 2단계로 증축(27실+9실)
- 교육부는 1학급당 34명, 인천교육청은 26.5명 기준이어서 교육청 기준 부족분 확충을 위해 추후 9실 추가 증축 계획

* 교육부 지원액 4,130백만원(증축용 보통교부금 3,051, 다목적강당용 특별교부금 1,079)

- 강당, 급식소 등은 최종 학급규모(45실)에 맞게 현 단계에서 신축

○ 지원액 산출내역

- 총 사업비의 특별조정교부금 대상사업은 특별조정교부금으로 지원하고 나머지 대상사업비는 교육부 지원액을 제외하고 시와 교육청이 50%씩 분담함

〈영종지역 운서초 학교용지부담금 지원 대상사업비 현황〉

총사업비(A)	추후 지원분(B)	특별교부금사업(C)*	대상사업비(A-B-C)
18,977	3,590 (9실분)	3,514	11,873

* 특별조정교부금 지원대상 사업: 다목적강당, 연결통로, 급식소

* 특별조정교부금 지원액: 1,863백만원

= 3,514-1,079(교육부 분담)-572(교육청 분담)

〈영종지역 운서초 학교용지부담금 지원액 산출기초〉

대상사업비(A)	교육부 지원액(B)	분담대상(C=A-B)	지원액(D=C×0.5)
11,873	3,051	8,822	4,411

2. 청라지역 해원초등학교 지원 개요

○ 사업개요

- 당초 해원초 도로 건너편에 봉화초 이전 신축을 추진했으나 시의회에서 부결되어('16.12월) 봉화초 이전부지를 통합해 2개 학교부지를 하나의 학교로 운영하도록 교육부 중앙투자 심사를 받음
- 신축시설(18실+다목적강당)은 저학년용 운영 조건부로 교육부 통과
* 교육청의 시책(학급당 26.5명) 기준 시 27실로 확대 증축 필요
- 사실상 18실 규모의 학교를 신축하는 것이어서 강당, 급식소 등도 별도로 신축해야 하는 상황

〈해원초 증축사업비 현황(단위: 백만원)〉

합계	학교용지비	증축비				
		계	일반교실	강당	급식소	연결통로
16,263	2,720	13,543	9,246	1,106	1,191	2,000

○ 지원액 산출내역

- 학교용지매입비 50%는 의무적 부담 (1,360백만원=2,720×0.5)
- 다목적강당(급식소 포함)과 연결통로는 특별조정교부금 지원
(4,297백만원=1,106+1,191+2,000)

〈운서초·해원초 지원 총괄(단위:백만원)〉

구 분	계	운서초	해원초
합 계	11,931	6,274	5,657
학교용지특별회계	5,771	4,411	1,360
특별조정교부금	6,160	1,863	4,297

<별첨2>

관계법령 주요내용

□ 지방자치법

제39조(지방의회의 의결사항) ① 지방의회는 다음 사항을 의결한다.

1. 조례의 제정·개정 및 폐지
2. 예산의 심의·확정
3. 결산의 승인
4. 법령에 규정된 것을 제외한 사용료·수수료·분담금·지방세 또는 가입금의 부과와 징수
5. 기금의 설치·운용
6. 대통령령으로 정하는 중요 재산의 취득·처분
7. 대통령령으로 정하는 공공시설의 설치·처분
8. 법령과 조례에 규정된 것을 제외한 예산 외의 의무부담이나 권리의 포기
9. 청원의 수리와 처리
10. 외국 지방자치단체와의 교류협력에 관한 사항
11. 그 밖에 법령에 따라 그 권한에 속하는 사항

□ 학교용지 확보 등에 관한 특례법

제4조(학교용지의 확보 및 경비의 부담) ①~ ③ (생략)

④ 제1항과 제2항에 따라 시·도가 학교용지를 확보하는 데에 드는 경비는 시·도의 일반회계와 제5조의4에 따른 학교용지부담금특별회계에서 2분의 1을, 시·도 교육비특별회계에서 2분의 1을 각각 부담한다.

제6조(시·도 부담 경비의 재원) ① (생략)

② 시·도는 제4조제1항 및 제2항에 따라 학교용지를 확보할 수 없는 경우에는 가까운 곳에 있는 학교를 증축하기 위하여 필요한 경비를 제5조의4에 따른 학교용지부담금특별회계에서 부담할 수 있다. 이 경우 학교 증축 경비는 학교용지부담금특별회계 예산에 계상하여 시·도 교육비특별회계로 전출하여야 한다.