

2021년도 1/4분기

감사원 등 외부기관의 서울시 감사결과 보고

2021. 4.

감사위원회

성과감사

감 사 보 고 서

- 시·도교육청 공유재산 관리실태 -
(학교용지 조성 및 처분 등 관리 분야를 중심으로)

2021. 3.

감 사 원

I. 감사실시 개요

1. 감사배경 및 목적

공유재산은 지방자치단체의 부담, 기부채납이나 법령에 따라 지방자치단체 소유로 된 재산으로서 이 중 교육·과학·기술·체육 그 밖의 학예에 관련된 공유 재산은 1991년 「지방교육자치에 관한 법률」이 제정되고 광역교육자치제도가 시행되면서 시·도교육감이 소유·관리하고 있으며 그 규모는 2019년 말 기준 약 159조 원에 이른다.

시·도교육청은 「공유재산 및 물품 관리법」에 따라 재산을 관리하고 교육부의 지도·감독을 받고 있으며, 학교용지의 확보나 폐교의 활용 등에 관하여는 「학교용지 확보 등에 관한 특례법」 등에 따라 관련 업무를 처리하고 있다.

그런데 시·도교육청이 택지개발 등 개발사업 지구에 학교를 설립하기 위한 학교용지를 요청한 후 학교용지 매입 등 후속사업은 진행하지 않아 학교용지가 장기간 나대지로 방치되고 있다는 문제가 꾸준히 제기되고 있다.

또한 공유재산과 관련하여 매년 발생한 회계상 오류로 다음 연도 결산에서 수정되는 전기오류수정손익이 최근 3년간(2017~2019년) 매년 1조여 원씩 발생하고 있다.

이에 감사원에서는 시·도교육청 관할 공유재산 중 학교용지의 조성·활용 업무와 공유재산대장의 관리 업무 등을 중심으로 시·도교육청의 공유재산 관리실태를 살펴보기로 하고 연간 감사계획에 반영하여 이번 감사를 실시하였다.

2. 감사중점 및 대상

국유재산 또는 공유재산을 관리하는 중앙관서나 지방자치단체 등은 다양한 행정목적에 따라 재산을 취득(매입 등)하여 활용하고 있으나 시·도교육청은 공유재산의 대부분이 학교로 활용되는 토지와 건물로서 취득목적 또한 학교설립 등 교육용 목적으로 제한되는 경우가 많다. 그리고 중앙관서 등은 행정목적에 사용되지 않는 재산을 처분(매각, 대부 등)하고 있으나 시·도교육청은 지방교육자치제도의 시행에 따라 시·도로부터 교육·학예 등에 관련된 재산만 이관받았기 때문에 처분할 수 있는 일반재산이 많지 않다.¹⁾

이에 이번 감사는 학교용지의 취득과 관리·처분을 중심으로 살펴보되, 시·도교육청이 학교용지 확보를 위하여 택지개발 등의 계획수립 단계부터 관여하여 학교용지가 조성되도록 한다는 점을 고려하여 학교용지 조성부터 활용 또는 용도해제까지의 과정에 대한 적정성을 점검하기로 하였다.

또한 공유재산대장과 실제와의 불일치로 인한 회계오류의 원인을 확인하기 위해 공유재산대장 현행화 등 기본적인 관리업무가 제대로 이루어지는지와 함께 교육부의 공유재산 관리·감독이 적정하게 이루어지는지에 대하여도 중점을 두고 감사하였는데 이를 정리하면 [표 1]과 같다.

[표 1] 분야별 감사중점

학교용지 조성 및 처분 분야	▶ (용지확보) 학교용지 확보를 위한 필요성 검토 및 협의의 적정성
	▶ (용도해제) 미사용 학교용지의 도시계획시설 해제 검토의 적정성
	▶ (폐교처분) 폐교의 조건부 매각에 대한 사후관리 등의 적정성
공유재산 관리 분야	▶ (대장관리) 공유재산대장 현행화 관리의 적정성
	▶ (재산관리) 공유재산 등기·등록 등 권리보전의 적정성

1) 2019년 결산 기준으로 시·도교육청의 공유재산 중 교육 등의 목적으로 사용되지 않는 폐교 등의 일반재산은 전체 공유재산 중 0.7%에 불과

또한 이번 감사는 시·도교육청 공유재산 관리의 지도·감독 기관인 교육부와 택지개발 등으로 학교용지 조성 활동이 활발하거나 공유재산 관리의 특이사항이 발견된 서울특별시교육청 등 5개 교육청, 그리고 학교용지 조성과 관련한 협의 내용을 살펴보기 위하여 서울특별시와 성남시도 감사대상에 포함하여 감사를 실시하였다.

3. 감사실시 과정

2020. 5. 18.부터 같은 해 6. 16.까지 시·도교육청의 공유재산 현황 등 필요한 자료를 수집하였고, 2020. 7. 6.부터 같은 해 7. 24.까지 15일간 감사인원 8명이 실지감사를 실시하였다. 그리고 코로나19 관련 정부의 사회적 거리두기 등 방역조치가 완화된 2020. 9. 14.부터 같은 해 9. 25.까지 10일간 추가 조사하였다.

4. 감사결과 처리

감사결과 위법·부당사항과 관련하여 2020. 9. 23.부터 같은 해 10. 6.까지 교육부 교육복지정책국장, 서울특별시교육청 교육행정국장, 경기도교육청 감사과장, 서울특별시 주거사업과장 등과 감사마감회의를 실시하고, 업무처리 경위·향후 처리대책 등에 대한 답변서를 받는 등 주요 지적사항에 대한 의견을 교환하였다.

이후 감사원에서는 감사마감회의에서 제시된 의견 등을 포함하여 지적사항에 대한 내부 검토를 거쳐 2021. 3. 18. 감사위원회의의 의결로 감사결과를 최종 확정하였다.

II. 교육용 공유재산 현황²⁾

【 범 례 】

◆ 이 장을 포함하여 본 감사보고서에서는 다음의 약칭을 사용한다.

[법령명]

- 「공유재산 및 물품 관리법」: 공유재산법
- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」: 국토계획법
- 「학교용지 확보 등에 관한 특례법」: 학교용지법
- 「폐교재산의 활용촉진을 위한 특별법」: 폐교활용법
- 「도시 및 주거환경정비법」: 도시정비법

[법령상 용어]

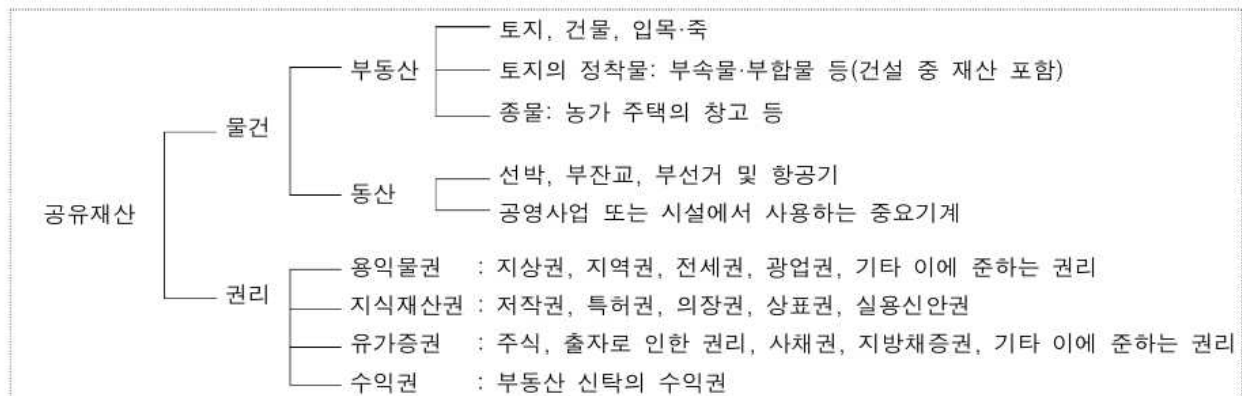
- 교육·과학·기술·체육 그 밖의 학예에 관련된 공유재산: 교육용 공유재산
- 학교용지법 제2조 제2호 각 목에 열거된 법률에 따라 시행하는 사업: 개발사업

1. 교육용 공유재산 개요

가. 공유재산의 범위와 종류

공유재산법 제2조에 따르면 공유재산은 지방자치단체의 부담, 기부채납이나 법령에 따라 지방자치단체의 소유로 된 재산을 말하며 그 범위는 같은 법 제4조에 규정되어 있는데 이를 정리하면 [그림 1]과 같다.

[그림 1] 공유재산의 범위(공유재산법 제4조)



자료: 행정안전부 「2020 공유재산 업무편람」 재구성

2) 이 부분은 감사결과 지적된 문제점의 종합적 이해를 돕기 위해 감사대상 업무의 현황을 기술한 것으로, 감사대상기관이 제출한 자료를 바탕으로 작성되었으며 현장조사 등 감사의 방법으로 검증한 내용이 아님

그리고 공유재산은 공유재산법 제5조에 따라 [표 2]와 같이 행정재산과 일반재산으로 분류되는데 공유재산법 제19조와 제28조에 따라 행정재산은 매각, 대부 등의 처분이 제한되는 것과 달리 일반재산은 처분이 허용된다는 점 등에서 차이가 있다. 행정재산을 일반재산으로 용도폐지하거나 반대로 일반재산을 행정재산으로 변경하는 경우에는 공유재산법 제11조에 따라 공유재산심의회의 심의를 거쳐야 한다.

[표 2] 용도에 따른 공유재산 분류(공유재산법 제5조)

구분		용도	비고
행정재산	공용재산	▪ 지방자치단체가 직접 교육용·사무용 또는 공무원의 거주용으로 사용하거나 사용하기로 결정한 재산과 사용을 목적으로 건설 중인 재산	학교, 도서관, 공공청사 등
	공공용재산	▪ 지방자치단체가 직접 공공용으로 사용하거나 사용하기로 결정한 재산과 사용을 목적으로 건설 중인 재산	도로, 시·도립 공원, 하천 등
	기업용재산	▪ 지방자치단체가 경영하는 기업용 또는 그 기업에 종사하는 직원의 거주용으로 사용하거나 사용하기로 결정한 재산과 사용을 목적으로 건설 중인 재산	상·하수도 등
	보존재산	▪ 법령·조례·규칙에 따라 또는 필요에 의하여 지방자치단체가 보존하고 있거나 보존하기로 결정한 재산	문화재, 민속자료 등
일반재산		▪ 행정재산 외 모든 재산	용도폐지된 행정재산(폐교 등)

자료: 행정안전부 「2020 공유재산 업무편람」 재구성

나. 교육용 공유재산 관리주체

1952년 지방교육자치제가 시행되기 전까지 교육용 공유재산은 시·도지사 및 시장·군수 등이 소유하면서 “교육비특별회계” 또는 “학교비(학교회계)” 소관으로 구분하여 관리해 왔다.

그리고 [표 3]과 같이 지방교육자치제도의 변화에 따라 시·도교육위원회 등으로 소유와 관리 권한이 바뀌어 오다가 1991년 3월 「지방교육자치에 관한 법률」

제정으로 시·도 단위 광역교육자치제도가 시행되면서 현재와 같이 시·도교육감에게 교육·학예에 관한 사무와 교육용 공유재산이 이관되었다.

[표 3] 지방교육자치제 및 재산관리주체의 주요 변화

시기	자치제도	근거법령	내용
지방교육자치 실시 이전	-	-	■시·도지사 및 시장·군수가 “교육비특별회계” 또는 “학교비” 소관으로 구분 관리
1952. 4. 23.	시·군 단위 교육자치제	구 「교육법」(제86호) 구 「교육법 시행령」(제633호)	■시장은 교육비특별회계 소관 재산을 ‘시교육위원회 교육감’에게, 군수는 학교비 소관 재산을 ‘교육구 교육감’에게 인계
1962. 1. 1.	교육자치제 폐지	구 「교육법」(제955호)	■교육자치제의 폐지로 시장과 군수에게 재산 인계
1964. 1. 1.	교육자치제 부활	구 「교육법」(제1435호)	■시·도지사는 ‘시·도교육위원회’에, 시장·군수는 ‘시·군 교육장’에게 교육·학예에 관한 재산 인계
1991. 3. 26.	시·도 단위 광역교육자치제	「지방교육자치에 관한 법률」(제4347호)	■독임제 집행기관인 시·도교육감에게 교육·학예에 관한 재산 승계

자료: 교육부 제출자료 재구성

2. 주요 현황

가. 교육용 공유재산의 규모

교육용 공유재산은 [표 4]와 같이 2019년 결산기준 159조여 원으로서 국유재산 1,125조여 원, 지방자치단체 소관 공유재산 833조여 원에 비하여 각각 14%, 19% 규모이다.

[표 4] 연도별 국유재산 및 공유재산 현황

(단위: 억 원)

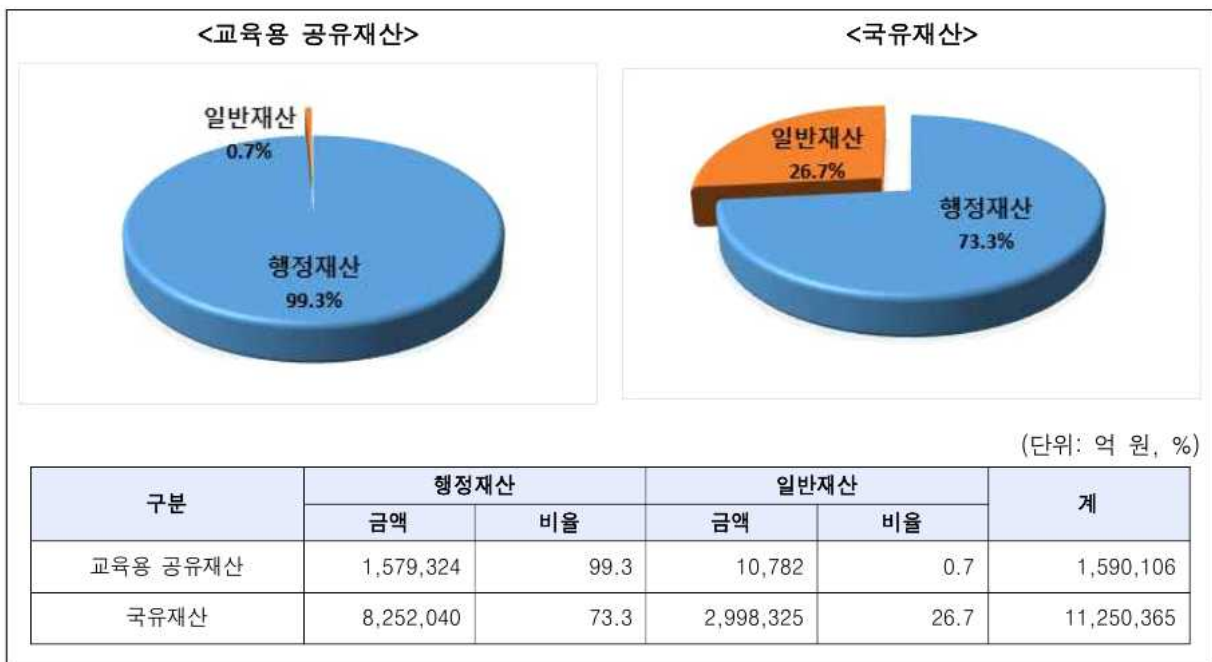
구분	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년
교육용 공유재산	1,370,416	1,419,424	1,470,984	1,528,433	1,590,106 ^{주)}
교육용 외 공유재산	6,930,551	7,260,724	7,656,102	7,981,710	8,336,031
국유재산	9,901,975	10,444,088	10,757,551	10,817,553	11,250,365

주: 2019년도 교육용 공유재산은 17개 시·도교육청이 제출한 자료의 합계 기준임

자료: 지방교육재정알리미, 지방재정365, e-나라지표 자료 등 재구성

교육용 공유재산은 [도표 1]과 같이 교육 등의 행정목적으로 사용되는 행정 재산이 99.3%를 차지하고 나머지 0.7%만이 매각, 대부 등이 가능한 일반재산인 데 이는 지방교육자치제도의 연혁에서 알 수 있듯이 지방자치단체에서 교육비특별회계로 관리하던 교육·학예 등에 관련된 공유재산만 시·도교육청으로 이관되었기 때문이다.

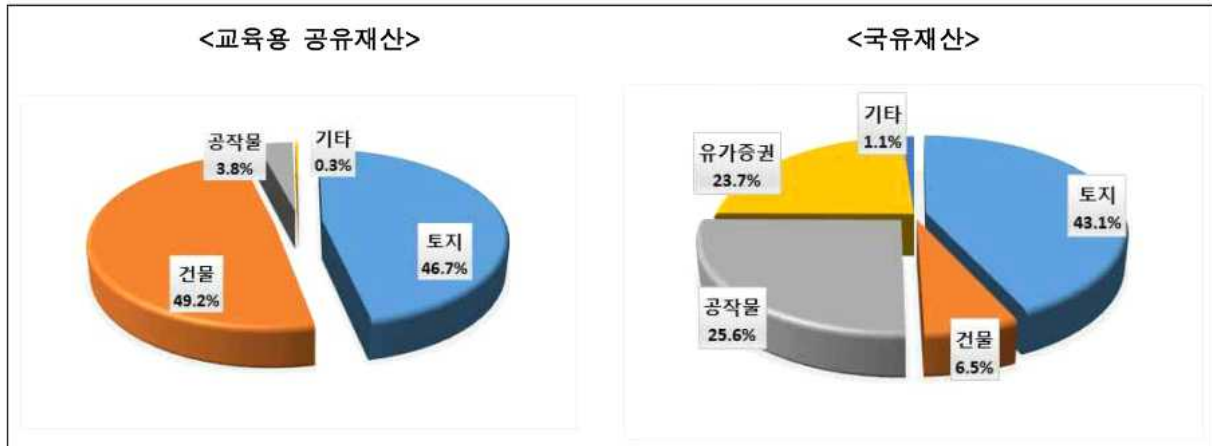
[도표 1] 국유재산 및 공유재산 구분 현황



자료: 국가통계포털 및 시·도교육청 제출자료 재구성

또한 종류별 재산 현황을 살펴보면 [도표 2]와 같이 교육용 공유재산은 토지와 건물이 각각 46.7%와 49.2%로 전체의 95.9%를 차지하고 있는 데 비해 국유재산은 토지와 건물이 전체의 49.6%에 불과하며, 교량 등의 공작물이 25.6%, 공기업 출자 등에 의한 유가증권이 23.7%로 종류가 다양하다.

[도표 2] 종류별 공유재산 현황(2019년, 금액 기준)



자료: 국가통계포털 및 시·도교육청 제출자료 재구성

나. 교육용 공유재산 관련 수입 및 처분 현황

시·도교육청은 공유재산법 제20조 및 제28조 등에 따라 행정재산에 대해 그 목적 및 용도에 장애가 되지 않는 범위에서 사용 또는 수익을 허가할 수 있고, 일반재산은 매각하거나 대부할 수 있다.

최근 3년간 시·도교육청의 공유재산에서 발생한 사용·대부료 수입은 [표 5]와 같이 2,685억 원에 이르는데 학교시설 이용료나 매점 임대 등 학교회계에서 발생하는 수입이 교육비특별회계 수입보다 많은 것을 알 수 있다.

[표 5] 연도별 교육용 공유재산 수입(사용·대부료) 현황

(단위: 억 원)

구분	2017년	2018년	2019년	계
교육비특별회계	169	171	170	510
학교회계	754	735	686	2,175
계	923	906	856	2,685

자료: 시·도교육청 제출자료 재구성

그리고 시·도교육청은 [표 6]과 같이 최근 3년간(2017~2019년) 계 7,663억 원의 공유재산을 매각하였는데 매각유형에 따라 분류하면 도로편입 등의 공익사업 또는 개발사업에 따른 손실보상이 3,920억 원으로 가장 많은 비중(51.2%)을 차지하고 있다.

[표 6] 교육용 공유재산의 매각유형별 현황(2017~2019년)

(단위: 건, 억 원)

구분	수용 ^{주)}	수익계약	경쟁입찰	교환	기타	계
건 수	1,358	1,579	404	77	28	3,446
금액 (비중)	3,920 (51.2)	2,565 (33.5)	563 (7.3)	326 (4.3)	289 (3.7)	7,663 (100)

주: 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제4조의 공익사업을 시행하기 위하여 사업 시행자가 협의 또는 수용으로 필요한 토지를 취득하고 토지소유자는 손실을 보상받는 경우

자료: 시·도교육청 제출자료 재구성

Ⅲ. 감사결과

1. 감사결과 총괄

감사결과 [표 7]과 같이 학교용지 조성 및 처분 분야와 공유재산 관리 분야에서 총 6건의 통보 및 주의요구 사항이 확인되었다.

[표 7] 분야별 지적사항

구분	합계	주의	통보
계	6	4	2
학교용지 조성 및 처분 분야	4	3	1
공유재산 관리 분야	2	1	1

감사결과 확인된 주요 문제점과 조치사항은 다음과 같다.

가. 학교용지 조성 및 처분 분야

- (학교용지 조성 및 용도해제 관리 미흡) 시·도교육청이 택지개발 등 개발사업과 관련하여 학교용지의 필요 여부를 임의로 판단하여 개발사업시행자 등에게 필요이상의 학교용지를 조성토록 함으로써 10년 이상 미사용 학교용지가 전국에 239개
 - 교육부는 미사용 학교용지의 해제 근거와 기준을 마련하고도 이행상황을 관리하지 않거나 기준을 제대로 고시하지 않는 등 미사용 학교용지 해소 노력 미흡
 - ➔ 교육부에 학교용지 조성과 관련하여 학교신설 여부를 판단하는데 필요한 자료 등을 마련·보급하고 학교용지 해제기준 및 절차를 고시하여 장기간 미사용되고 있는 학교용지의 용도해제를 활성화하는 등 학교용지 지정과 해제에 관한 관리방안을 마련하도록 통보
- (학교용지 조성에 관한 협의 업무 부적정) 서울특별시 서울특별시교육청의 의견에도 불구하고 구동의 주택재개발정비구역 내에 학교용지를 지정하였으나 결국 수요부족으로 미사용
 - ➔ 서울특별시에 학교설립·이전 수요가 없는데도 학교용지가 임의로 결정되지 않도록 주의요구
- (매각한 폐교재산 사후관리 부적정) 충청남도교육청은 기간과 용도를 지정하여 매각한 폐교에 대한 사후점검을 하지 않고 있고, 매각조건 불이행에 대한 이행확보수단을 마련하지 않는 등 사후관리가 미흡
 - ➔ 충청남도교육청에 사용용도를 지정하여 폐교를 매각할 때 10년 이상의 사용기간을 지정하고 특약등기하여 지정된 용도로 사용되지 않는 일이 없도록 하는 등 사후관리를 철저히 하도록 주의요구

나. 공유재산 관리 분야

- (공유재산대장 관리 부적정) 시·도교육청은 공유재산대장과 현황 간 불일치로 인한 전기오류수정손익이 매년 약 1조 원씩 발생하고 있고, 이번 감사에서 서울과 경기 지역 공유재산대지와 토지대장을 대조·확인한 결과, 2020년 7월 현재에도 공유재산대장과 현황의 불일치 면적이 187,091㎡(대장가격 기준 1,903억 원)
 - 교육부에 전기오류수정손익의 규모를 최소화하여 공유재산 결산의 신뢰성을 높이도록 공유재산대장 관리 시스템을 개선하도록 통보
- (권리보전업무 처리 부적정) 서울특별시교육청은 ○○중학교 부지 등 18필지(공시지가 325억 원)가 서울특별시교육청 소관 공유재산인데도 권리관계를 잘못 파악하여 국유재산으로 변경 등기
 - 서울특별시교육청에 부당하게 변경 등기한 공유재산을 원상복구하고 관리업무를 철저히 하도록 주의요구

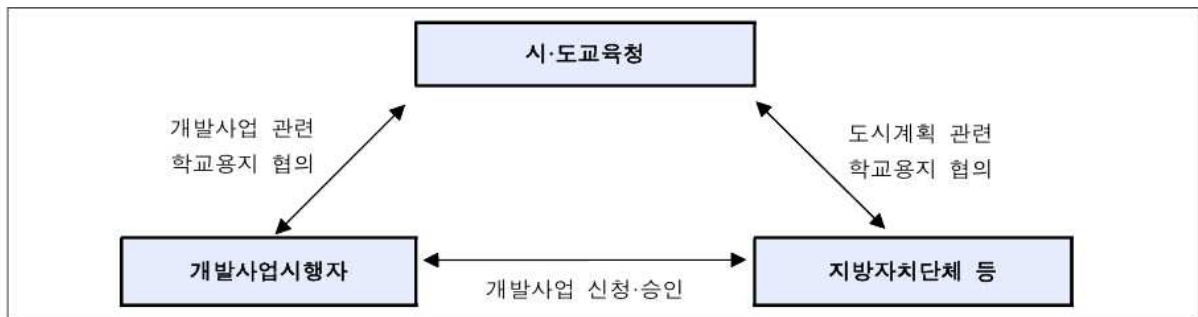
2. 학교용지 조성 및 처분 분야

【학교용지 조성·활용 실태】

시·도교육청은 택지개발 등 개발사업으로 유입되는 학생들을 수용하기 위하여 학교의 설립 또는 이전이 필요할 경우 학교용지를 원활히 확보할 수 있도록 학교용지법 제3조에 따라 개발사업시행자에게 학교용지의 조성·개발에 관한 사항을 개발계획에 포함하도록 [그림 2]와 같이 협의하고 있다.

또한 지방자치단체 등 도시계획결정권자는 국토계획법 제30조 및 제43조에 따라 학교 등 기반시설을 설치하려면 도시·군관리계획³⁾으로 결정하여야 하며, 사전에 시·도교육청 등 관계기관과 협의하여야 한다.

[그림 2] 학교용지 확보 관련 협의 관계도

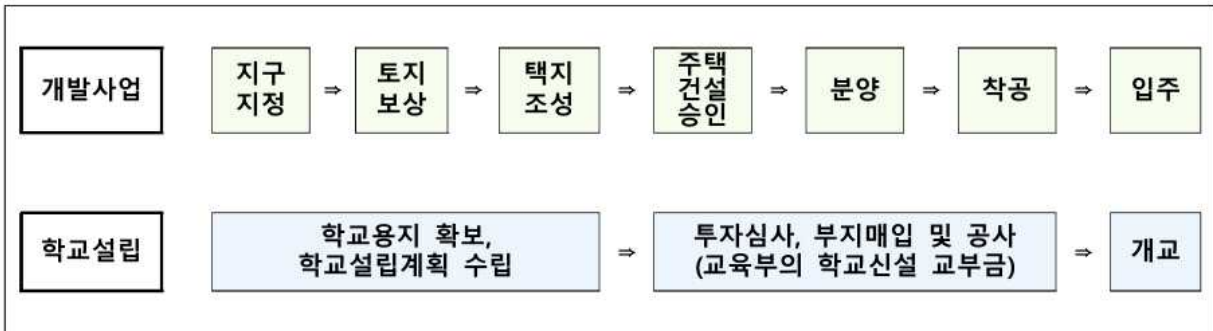


자료: 교육부 제출자료 재구성

그리고 시·도교육청은 [그림 3]과 같이 개발사업이 진행되는 동안 학교설립 계획을 수립하여 교육부의 중앙투자심사를 받아 예산을 확보하여야 하고, 학교용지 조성이 완료되면 이를 매입하여 건축 및 시설 공사를 시행함으로써 입주시기에 맞추어 학교를 개교하게 된다.

3) 개발사업으로 학교용지를 조성하는 경우에도 학교용지법 제3조 제4항에 따라 시·도지사 등은 도시·군관리계획을 입안하여야 하며, 「택지개발촉진법」 제11조 제1항과 같이 각 개발 관련 법령에 따라 개발계획의 승인이 도시·군관리계획 결정으로 의제되는 조항이 있음

[그림 3] 학교용지 확보 및 학교 설립 절차 개략도



자료: 교육부 제출자료 재구성

그런데 학교용지가 조성된 이후 시·도교육청이 예상과 달리 학령인구의 감소로 학교의 설립이 필요없다고 자체적으로 판단하여 학교설립을 추진하지 않거나 교육부의 중앙투자심사에서 부적정 또는 재검토 의견을 받아 예산을 확보하지 못하게 되면 이미 조성된 학교용지가 사용되지 않고 방치된다. 또한 학교용지는 국토계획법상 도시계획시설로 지정되어 있으므로 소유주가 다른 용도로 사용할 수 없어 도시·군관리계획을 변경하여 도시계획시설에서 해제되지 않는 한미사용·방치 상태가 장기화될 우려도 있다.

실제로 교육부의 초·중·고등학교 신설 관련 투자심사 결과를 살펴보면 [표 8]과 같이 최근 5년간 평균 승인율은 51.7%에 불과하여 시·도교육청의 학교설립 계획 중 절반 정도가 진행되지 못하고 있거나 설립이 취소되었다는 것을 알 수 있는데, 미승인된 317건 중 74.1%인 235건의 경우 학생 수가 부족하거나 인근 학교로의 배치가 가능하다는 사유 때문인 것으로 나타났다.

[표 8] 학교(초·중·고) 신설에 대한 중앙투자심사 결과

(단위: 건, %)

구분	승인		미승인		계	승인율
	적정	조건부 승인	재검토	부적정		
2016년	24	48	124	9	205	35.1
2017년	62	53	57	6	178	64.6
2018년	25	41	26	3	95	69.5
2019년	41	33	43	14	131	56.5
2020년(7. 23. 현재)	5	7	20	15	47	25.5
계	339		317		656	51.7

자료: 교육부 제출자료 재구성

이와 같이 개발사업 또는 도시계획에 의해 결정된 학교용지에 학교가 설립되지 않은 곳이 [표 9]와 같이 2019년 8월 기준 812개(10,742,211㎡)가 있다. 이 중 경기도 지역이 전체의 44%인 361개로 가장 많은데 이는 경기도 지역의 개발사업이 다른 시·도에 비해 더 많기⁴⁾ 때문인 것으로 판단된다.

[표 9] 미사용 학교용지 현황(2019년 8월 기준)

(단위: 개, ㎡)

시·도	미사용 학교용지	부지면적	시·도	미사용 학교용지	부지면적
서울	44	486,821	강원	2	22,491
부산	47	528,317	충북	30	399,637
대구	24	343,137	충남	53	621,852
인천	81	999,942	전북	17	232,176
광주	-	-	전남	46	644,053
대전	7	49,886	경북	74	1,193,113
울산	23	323,305	경남	2	61,855
세종	-	-	제주	1	15,863
경기	361	4,819,763	합계	812	10,742,211

주: 2019년 8월 기준 교육부에서 취합한 자료로서 실제와 다를 수 있음

자료: 교육부 제출자료 재구성

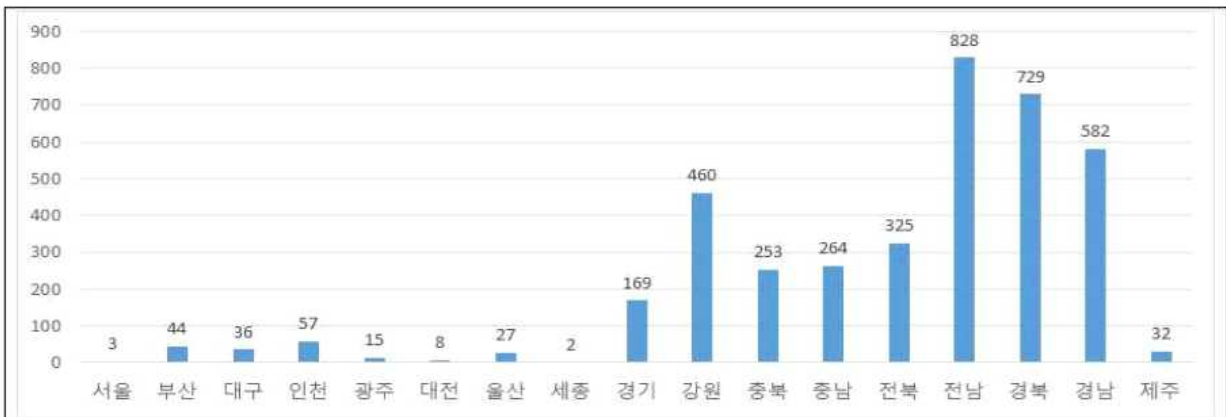
4) 국토교통부의 “택지정보시스템”에 따르면 전국의 택지개발 관련 사업은 총 1,284건(준공 포함)이며 이 중 경기도 지역이 345건(27%)으로 가장 많고 경상남도(109건), 서울특별시(86건), 경상북도(85건) 순서임(2020. 9. 30. 기준)

【폐교 현황 및 활용·처분 실태】

교육부는 도시로의 인구 집중과 학령인구 감소에 따라 농어촌 지역 학교의 학생 수가 감소하고 학생이 줄어든 학교의 정상적인 운영이 어려워지자 1982년부터 소규모 학교의 통폐합 정책을 추진하여 1982년부터 2020년까지 전국 3,834개 학교에 대해 폐교를 결정하였으며 지역별 폐교 현황은 [도표 3]과 같다.

[도표 3] 전국 폐교 현황(1982~2020년)

(단위: 개)



자료: 교육부 제출자료 재구성

그리고 시·도교육청은 폐교를 용도폐지하여 일반재산으로 분류하고 매각 또는 대부하거나 자체활용하려는 노력을 하였으나 대부분의 폐교가 비도심지역에 위치해 있고 여러 가지 규제로 활용되지 못하는 문제가 있자 1999년 12월 폐교 활용법이 제정되어 교육용으로 활용할 경우 수익계약으로 매각 또는 대부가 가능하게 되었다. 이후 몇 차례 법 개정을 거치면서 교육용뿐만 아니라 사회복지 시설, 문화시설, 공공체육시설, 주민을 위한 소득증대시설 등으로 허용 범위가 확대되었다.

이에 폐교활용 현황을 살펴보면 [표 10]과 같이 전체 폐교 중 64%인 2,447개가 매각되었고 334개는 시·도교육청의 청소년 수련시설 등으로 자체활용되고

있으며, 644개는 대부분하여 활용되고 있으나 아직도 409개(29.5%) 폐교는 활용되지 못하고 있었다.

[표 10] 17개 시·도교육청 폐교재산 현황(2020. 3. 1. 기준)

(단위: 개)

총계	매각	보유			
		활용		미활용	소계
		자체활용	임대		
3,834	2,447	334	644	409	1,387

자료: 교육부 제출자료 재구성

한편, 2011년부터 매각한 폐교 537개를 매각방식별로 분류한 결과 [표 11]과 같이 57%인 306개(매각금액 1,957억 원) 폐교가 교육용 등으로 활용하기 위해 용도와 기간을 정하여 수의계약으로 매각된 것으로 나타났다.

[표 11] 매각방식별 폐교 분류(2011~2020년)

(단위: 개, 억 원)

구분	계	사용용도 지정 매각		일반매각
		경쟁계약	수의계약	
매각 폐교 수	537	74	306	157
매각금액	5,229	335	1,957	2,937

자료: 시·도교육청 제출자료 재구성

참고로 용도를 지정하여 폐교를 매각하였으나 매수자가 그 용도로 사용하지 않을 경우 시·도교육청은 폐교활용법 제7조에 따라 시정명령하거나 계약을 해지할 수 있다.

2-2 학교용지 조성에 관한 협의 업무 부적정

서울특별시는 2006. 1. 10. 서울특별시 동대문구(이하 “동대문구”라 한다)가 구 도시정비법(2018. 2. 9. 법률 제14567호로 전문 개정되기 전의 것) 제4조 제1항 및 학교용지법 제3조 제1항 등에 따라 동대문구 ㄱ동 440-9 일대의 정비계획을 수립하면서 학교용지의 조성에 대하여 서울특별시교육청(이하 “서울시교육청”이라 한다)과 협의한 결과를 바탕으로 ㄱ제7주택재개발정비구역(이하 “ㄱ제7정비구역”이라 한다)⁶⁾ 내에 특수목적고등학교 등 우수고등학교(이하 “특목고 등”이라 한다)를 유치⁷⁾하기 위한 학교용지를 도시계획시설로 결정하였다.

「초·중등교육법 시행령」 제3조 및 제5조 제2항, 제90조 제1항에 따르면 특목고는 교육감이 지정·고시하고 사립학교를 설립하거나 위치를 변경할 때에는 교육감의 인가를 받도록 되어 있다.

따라서 서울특별시는 서울시교육청 등과 협의 없이는 특목고 등을 유치하기 어렵기 때문에 학교설립이나 이전의 필요성 및 가능성을 서울시교육청 등과 충분히 협의하고 협의결과에 따라 고등학교 학교용지를 도시계획시설로 결정하여야 했다.

한편 서울시교육청은 ㄱ제7정비구역 인근(동대문구 ㄴ동 43-1 일대)에 일반계 고등학교 설립을 추진 중⁸⁾이었고 ㄱ제7정비구역에 특목고 등을 유치할 계획도 없었다.

6) 서울특별시가 2003. 11. 18. 「서울특별시 지역균형발전지원에 관한 조례」 제5조에 따라 지정·고시한 뉴타운지구 (12개 지구, 서울특별시 고시 제2003-372호) 중 하나인 ㄱ 뉴타운지구(이하 “ㄱ지구”)에 위치

7) 서울특별시는 2003. 11. 18. 내부방침(시장방침 제802호)으로 동대문구·중랑구 지역에 특목고 유치를 추진하면서, 2005. 1. 15. 동대문구에 위치한 ㄱ제7정비구역에 학교용지를 확보하여 우수고를 유치한다는 개발기본계획을 승인·공고

8) 2012년 3월 □□고등학교 개교(현재 주소는 동대문구 비로 290)

그리고 서울시교육청은 2006. 1. 10. 고등학교를 신설하기 위한 학교용지가 계획된 ㄱ제7정비구역 지정(안)에 관한 협의요청에 대하여 위 정비구역에 고등학교를 설립할 계획이 없어 고등학교보다는 초등학교가 필요하다는 의견을 통보⁹⁾한 바 있다.

그런데 서울특별시는 2006. 1. 25. 지역주민의 요구사항이라는 사유 등을 내세워 고등학교 설립 계획이 없다는 서울시교육청의 의견을 반영하지 않은 채 도시·건축공동위원회의 의결을 거쳐 같은 해 2. 16. ㄱ제7정비구역(면적 151,775㎡)을 지정·고시하면서 동대문구 ㄱ동 325-58 일대 12,000㎡ 부지를 고등학교 학교용지로 사용하도록 도시계획시설로 결정하였다.

더욱이 서울특별시는 고등학교 설립에 대한 구체적인 실행방안 없이¹⁰⁾ 2009. 5. 12. 위 학교용지를 ㄱ제7구역주택재개발정비사업조합으로부터 383억여원에 매입¹¹⁾하였고, 그 후 2011. 1. 27. 서울시교육청으로부터 고등학교 설립 소요가 없는 위 학교용지 도시계획시설을 해제해 줄 것을 요청받고서도 2020. 9. 30. 현재까지 도시계획시설에서 해제하지 않고 있다.

그 결과 학교용지 확보에 불필요한 예산만 집행되게 하였을 뿐만 아니라 위 학교용지(면적 12,000㎡)가 도시계획시설로 결정된 후 2020년 9월 현재까지 14년 여간 활용되지 않고 있다.

9) 서울시교육청은 고등학교보다는 오히려 초등학교가 필요하다는 의견을 제시하면서 초등학교 면적 및 위치는 동부교육지원청과 별도 협의하여 추진할 것을 동대문구(정비계획 수립권자)에 요청
10) 서울특별시는 2006. 12. 27. 서울시교육청으로부터 ㄱ제7정비구역 내 고등학교 학교용지를 매입하여 활용할 계획이 없다는 의견을 통보받고서 2007. 3. 13. 위 학교용지를 매입하여 우수고(특목고 또는 자사고)를 유치하거나, 학교를 설립하지 않을 경우 다른 용도로 활용하겠다는 내부방침(행정2부시장 방침 제77호)을 수립
11) 2008. 3. 18. 우수고(특목고 또는 자사고)에 대한 명확한 정책방향이 정해지지 않은 상황이나 우수고 유치를 적극 추진한다는 조건으로 투자심사를 완료한 후 2009. 5. 12. ㄱ제7구역주택재개발정비사업조합과 매매계약을 체결하고 2016. 5. 20. 소유권이전 등기 완료

관계기관 의견 및 검토결과 서울특별시는 2020. 4. 1.부터 ㄱ7정비구역의 학교용지에 서울 대표도서관 건립을 위한 타당성 조사를 진행 중이고 그 결과에 따라 도시계획시설을 변경할 예정이며 향후 도시계획시설 결정 시에 학교설립에 관한 계획을 교육청과 긴밀히 협의해 결정하겠다는 의견을 제시하면서도, 학교용지의 도시계획시설 결정과 관련하여 교육청의 협의 의견 반영 여부는 의무사항이 아니고 학교법인 등에서 학교를 설립하기 위해서는 학교용지의 도시계획시설 결정이 선행되어야 한다는 의견을 제시하였다.

그러나 학교설립 및 이전에 대한 권한을 가진 교육청이 동의하지 않는다면 학교용지를 확보하더라도 학교설립 및 이전은 불가능하므로 학교용지의 도시계획시설 결정에 관한 협의에서 교육청과 의견이 합치되는 것이 바람직하다.

그리고 학교를 설립하거나 이전할 법인에 대한 수요확인 없이 도시계획시설로 학교용지를 결정하는 경우 향후 학교를 유치하지 못하면 학교용지는 장기간 활용되지 못한 채 방치될 수밖에 없고, 도시계획시설 결정 시까지 학교법인의 수요를 확인할 시간이 충분했는데도 이를 확인하지 않고 추진한 점 등을 살펴볼 때 서울특별시의 의견은 받아들이기 어렵다.

조치할 사항 서울특별시장은 「학교용지 확보 등에 관한 특례법」 제3조 제1항 및 제2항 등에 따른 학교용지의 도시계획시설 결정에 관한 협의 시 학교설립·이전의 필요성 및 가능성에 대한 서울특별시교육청의 의견을 충분히 반영하도록 협의 업무를 철저히 하시기 바랍니다.(주의)