

건설산업동향

# 학교용지부담금제도의 문제점과 개선 방안

강운산

2003. 10. 25

■문제의 제기 .....	3
■현행 학교용지부담금제도의 운용 현황 .....	4
■현행 학교용지부담금의 문제점 .....	8
■미국의 학교시설부담금 부과의 정당성 평가 원칙 .....	12
■개선 방안 .....	18

CERIK

Construction & Economy Research Institute of Korea

한국건설산업연구원

## 요 약

- ▶ 학교용지부담금은 그 동안 부과의 정당성과 관련된 많은 논란을 유발하여 지난해 2건의 ‘부담금 부과처분 취소청구소송’이 제기되었으며, 금년 8월에는 조세형평주의 위배와 재산권 침해 등을 이유로 학교용지부담금 징수에 대해 헌법소원(2003헌마555)이 제기되었음.
  - 이러한 상황에서 정부는 최근 「학교용지 확보에 관한 특례법」의 개정안을 입법 예고하였으나, 현행 제도의 근본적인 문제점을 치유하는 데는 부족할 것으로 판단됨.
- ▶ 현행 학교용지부담금의 가장 근본적인 문제점은 ‘학교용지’의 확보를 위해 부담금의 부과가 적절하지 않다는 데에 있음.
  - 학교용지의 확보를 위한 비용은 초·중등 교육의 수익자가 부담하는 것이 아닌 일반 국민 전체가 부담하는 것이 원칙으로 이 원칙을 위반하고 있는 현행 제도는 폐지되어야 함.
- ▶ 현행 제도 자체의 문제점은 다음과 같음.
  - 경제 정책적 또는 유도적·조정적 성격을 상실하여 실제 거주자가 아닌 분양 계약자에게 무조건 부과하는 점과 학교에 다니는 자녀가 없는 분양 계약자의 경우에도 부담금을 부담하고 있는 문제점이 있음.
  - 공동주택의 규모 및 1세대당 분양면적에 관계없이 개발된 세대수(300세대 이상, 입법 예고안은 20세대 이상)를 기준으로 획일적으로 부과하고 있어 경제적 부담의 형평성 문제를 발생시킴.
  - 학교용지 공급과 확보에 필요한 재원으로 사용할 수 있는 다른 적절한 수단이 있음에도 부담금을 분양 계약자에게 부담시켜 분양 계약자의 재산권을 침해(분양가 2억원일 경우 분양자가 부담하는 세금 중 교육 부분을 위해 부담하는 금액이 부담금을 포함하여 약 680만원임)하는 문제점이 있음.
- ▶ 현행 제도를 폐지하지 않고 학교용지의 확보를 위한 재정의 보충적인 충당 장치가 필요할 경우 미국의 학교시설부담금(school impact fees) 제도의 주요 내용을 참고하여 제도를 정비할 필요가 있음.
  - 논리적 관련성 평가는 자치단체가 부담금을 징수할 수 있는 법률의 존재 여부를 검토, 개발과 관련된 부담금의 목적과 부과된 부담금의 액수를 검토, 마지막으로 징수된 부담금의 사용 계획 특히, 해당 시설의 사용 시기와 시설의 혜택을 받는 지역이 적정한지의 검토 등으로 이루어짐.

## ■ 문제의 제기

- 학교용지부담금은 지난 2001년부터 「학교용지확보에 관한 특별법」에 근거하여 신규택지 개발지역의 학교용지 확보를 목적으로 「주택건설촉진법」, 「택지개발촉진법」 등에 의해 개발되는 300가구 이상 공동주택의 분양 계약자에게 분양가의 0.8%(단독주택의 경우 토지 분양가격의 1.5%)를 부과하는 부담금임.
- 이러한 학교용지부담금에 대해 지난해 8월 경기도 남양주시의 아파트 분양 계약자들이 서울행정법원에 남양주시를 상대로 ‘부담금 부과처분 취소 청구소송’을 제기하였으며, 지난해 10월에는 인천광역시에서 구청장 등을 상대로 같은 내용의 행정소송이 제기되었음.
  - 특히 금년 8월에는 청주의 한 아파트 분양 계약자들이 조세형평주의 위배와 재산권 침해 등을 이유로 학교용지부담금 징수에 대해 헌법소원(2003헌마 555)이 제기되어 헌법재판소의 결정에 많은 관심이 집중되고 있음.
- 현행 학교용지부담금의 가장 근본적인 문제점은 ‘학교용지’의 확보를 위한 부담금의 징수는 인정될 수 없다는 사실임. 즉 일반 재정으로 충당하여야 하는 학교용지와 같은 교육 부문의 재원을 특정인에게 부담금으로 부과할 수는 없는 것임.
  - 초·중등 학교용지의 확보를 위한 비용은 초·중등 교육의 수익자가 부담하는 것이 아닌 일반 국민 전체가 부담하는 것이 원칙임.
  - 이는 학교용지는 그 확보의 이익이 특정지역 주민에 한정되는 것이 아닌 일반 국민과 국가 전체가 장래까지 향유하는 공공재이기 때문임.
- 다음으로 현실적 필요성으로 부담금을 인정한다고 해도 현행 제도의 내용이 학교용지의 확보를 위한 부담금의 납부 주체간 경제적 부담의 형평성을 훼손하고 있는 것과 함께 여러 가지 문제점이 있어 개선이 요구되고 있음.
- 정부는 지난 10월 9일 학교용지부담금의 부과 대상을 현행 300가구에서 20가구 이상으로 확대하고, 현행 0.8%(공동주택), 1.5%(단독주택)인 부담금 부과비율을 적정 수준으로 인하하며, 현행 ‘주택건설용 토지 또는 주택을 분양 받은

자'에게 부과하고 있는 것을 '개발사업자'에게 부과하는 것 등의 개선안을 입법 예고 하였음.

·그러나 이번 정부의 개선 안은 경제적 부담의 형평성과 부담금 원칙의 훼손이라는 현행 제도의 근본적인 문제점을 해결하기는 어려울 것으로 판단됨.

- 따라서 본고에서는 과연 학교용지부담금의 부과가 교육의 공공성의 원칙 하에서 정당한 것인가 하는 점과 현실적인 필요성으로 부담금의 부과를 인정하는 것을 전제로 현행 제도의 문제점을 분석하고 그 개선 방안을 제시하고자 함.
- 특히 현행 제도의 정비에 참고할 필요성이 있는 미국의 학교시설부담금 (school impact fees)제도의 부담금의 정당성을 판단하는 원칙인 '논리적 관련성(rational nexus) 평가의 주요 내용을 소개하고자 함.

## ■ 현행 학교용지부담금 제도의 운용 현황

### 현행 제도

- 학교용지부담금은 대규모의 택지개발에 따른 인구 급증으로 교육 여건이 악화됨에 따라 안정적인 학교용지 확보와 교육환경 개선을 위해 「학교용지확보에 관한 특례법」을 근거로 각 지방자치단체별로 제정한 조례를 통하여 부과하는 부담금임.
- 「학교용지확보에 관한 특례법」은 지난 1995년 제정되어 2000년 12월 시행령이 마련되었으며, 이후 각 지방자치단체에서 조례를 제정하여 2001년부터 부과하고 있음.
- 징수된 부담금은 시·도의 일반회계와 교육비 특별회계에 절반씩 들어가 공립 초·중·고의 학교용지 확보를 위한 경비로 쓰이게 됨.
- 학교용지부담금 징수에 관한 법적 근거와 해당 법규의 내용은 다음과 같음.

## 학교부담금 징수에 관한 법적 근거

법적 근거	규정 내용
학교용지확보에 관한 특례법	<ul style="list-style-type: none"> <li>부담금 징수에 대한 수권조항(제5조)</li> </ul>
동법 시행령	<ul style="list-style-type: none"> <li>부과징수 공고의 내용</li> <li>부과징수의 절차</li> </ul>
자치단체 조례(광역시)	<ul style="list-style-type: none"> <li>부과징수 공고 방법, 절차</li> <li>부과징수 방법</li> <li>부담금의 사용</li> <li>권한의 위임(기초자치단체)</li> </ul>
기초자치단체	<ul style="list-style-type: none"> <li>부담금의 징수</li> </ul>

- 학교용지부담금 부과 대상은 「주택건설촉진법」·「택지개발촉진법」 및 「산업입지 및 개발에 관한 법률」에 의하여 시행하는 사업 중 300세대 규모 이상의 주택건설용 토지를 조성·개발하는 사업임.
- 부담금의 사용 용도는 학교용지 매입비 및 감정평가 수수료 등 학교용지의 매입에 소요되는 비용, 부담금의 부과·징수에 소요되는 비용, 「개발이익환수에 관한 법률」 시행령 제3조제2항의 규정에 의한 개발부담금의 과오납 환급금 등임.
- 학교용지부담금 산정 기준
  - 공동주택<sup>1)</sup> : 세대별 공동주택의 분양가격 × 1,000분의 8(0.8%)
  - 단독주택 : 토지의 분양가격 × 1,000분의 15(1.5%)
- 학교용지부담금의 징수 실적을 보면 2001년에는 약 77억원을, 2002년에는 약 758억원을 각각 징수하였으며 자치단체별 징수 실적은 다음 표와 같음.

1) 민영주택, 직장·지역조합 주택, 주상복합건물 등도 포함됨. 그러나 「건축법」상 업무용 시설로 분류된 오피스텔과 주거환경 개선지구 내 거주 주민 등은 학교용지 부담금 부과대상에서 제외됨.

## 학교용지부담금 징수 실적

(단위 : 백만원)

자치단체	징수실적	
	2001년	2002년
서울특별시	—	2,357
부산광역시	—	1,101
대구광역시	—	3,237
인천광역시	1,099	9,615
광주광역시	—	16
대전광역시	—	2,290
울산광역시	1,650	2,033
경기도	4,962	46,841
강원도	—	627
충청북도	—	2,370
충청남도	—	—
전라북도	—	—
전라남도	—	—
경상북도	—	—
경상남도	—	5,339
제주도	—	—
합계	7,711	75,826

자료 : 기획예산처, 2003. 8.

## 학교용지부담금의 본질

- 부담금은 “특정의 공익사업과 특별한 관계에 있는 자에 대하여 그 사업에 필요한 경비를 부담시키기 위하여 과하는 금전지급 의무”를 말하며, 다음의 기본원칙<sup>2)</sup>을 충족시켜야 함.
  - 첫째, 일반 재정수요보다는 특정사업을 위한 경비에 충당되어야 하는 것으로 이는 부담금이 특별한 기금이나 특별회계로 관리되어야 하며, 일반적 재정 충당과 달리 경제 정책적 또는 유도적·조정적 기능을 가져야 함.
  - 둘째, 부담금은 특정한 사업과 이해관계를 가지는 자에 대한 「특별한 재정 책임」으로 부담금 납부 의무자가 징수목적과 특별한 실체적 관련성이 있어야 함.

2) 기획예산처, 「2002년 부담금 운용종합보고서」, 2003. 8.

- 부담금을 부담금 부과대상과 사용 용도간의 관계를 기준으로 분류하면, 부담금 부과대상과 사용 용도간의 관계가 밀접하여 반대급부가 명백하게 반영된 수익자·원인자·손괴자 부담금과 양자간의 관계가 상대적으로 느슨한 조세성 부담금으로 구분됨.
- 수익자 부담금은 공공사업으로 인해 이득을 보거나 또는 이득이 예상되는 수익자에게 그 공공사업의 비용을 부담시키는 경우임.
- 손괴자 부담금은 공공시설을 파손시키는 행위를 하는 자에게 당해 시설물의 복구비용을 부담시키는 경우임.
- 원인자 부담금은 민간부문의 사업과 행위로 인하여 공공기관이 추가적인 비용을 부담하게 될 때 그 비용을 사업자 또는 행위자에게 부담시키는 경우임.
- 이러한 부담금의 기본원칙을 기초로 현행 학교용지 부담금은 수익자 부담금, 원인자 부담금의 성격을 함께 갖고 있는 것으로 판단됨.
- 신규 택지 개발이 새로운 학교시설의 필요성을 유발하였기에 부과되는 원인자 부담금의 성격과 부담금이 학교시설의 이용자인 신규 택지 개발지역에 거주하게 될 사람에게 부과되는 수익자 부담금의 성격이 있음.

### 개발부담금과의 차이

- 「개발이익환수에 관한 법률」에 근거하여 징수하는 개발부담금은 각종 개발사업 기타 사회·경제적 요인에 따른 지가상승으로 발생하는 개발이익이 해당 토지 소유자에게 사유화됨으로써 개발이익을 목적으로 하는 투기가 성행하는 것을 방지하고, 지가상승분의 일정액을 환수함으로써 토지의 효율적인 이용을 촉진하여 국민경제의 건전한 발전에 이바지함을 목적으로 부과하는 것임.
- 「학교용지의 확보에 관한 특례법」 제6조에는 학교용지 공급과 확보에 필요한 재원의 경우 지방세인 취득등록세와 함께 개발부담금으로도 확보할 수 있도록 규정하고 있음.
- 개발부담금은 개발로 인해 발생한 경제적 이익에 대해 부과하는 조세적 성

격의 부담금이라는 점에서 신규 택지개발로 유발된 추가적인 학교시설의 주요 원인 유발과 이익을 수혜하는 주체인 개발사업자 또는 분양 계약자에게 부과하는 것을 기초로 하는 학교용지부담금과 다름.

## 정부의 제도 개선 안

- 지난 10월 9일 정부는 현행 제도의 개선 안을 담고 있는 「학교용지확보에 관한 특례법」의 개정안을 입법 예고하였으며, 주요 내용은 다음과 같음.

### 정부의 개선 안

주요 내용	현행	개선 안
부과대상	▪ 300세대 규모 이상	▪ 20세대 이상
부담금 요율	▪ 공동주택 : 0.8% ▪ 단독주택택지 : 1.5%	▪ 공동주택 : 0.4% ▪ 단독주택택지 : 0.7%
부과대상자	▪ 주택 건설용 토지 또는 주택을 분양 받는 자	▪ 개발사업자에게 부담금 부과 또는 부담금을 분양가에 포함하여 개발사업자가 일괄 납부
임대주택 부과 면제	▪ 면제	▪ 국민주택 규모 이하만 면제
학교용지기부 채납시 부담금 감면	▪ 규정 없음	▪ 법 제5조에 규정, 시·도교육청에 직접 기부하도록 시행령에 규정
부담금 인근학교 증축비용으로 사용 여부	▪ 불가	▪ 학교시설 설치기준 미만의 개발사업으로서 개발사업으로 인한 취학 수요를 인근의 기존 학교 증축에 의해 해소할 수 있는 경우, 학교용지부담금을 기존 학교 증축비용으로도 사용할 수 있도록 법 제2조 제3호에 규정
소규모 학교용지 확보 관련 조항 신설		▪ 소규모 개발사업에 대하여 소규모 학교 용지 확보 기준(세대수에 따른 학급 수, 교지 규모)을 시행령에 규정 신설
개발사업 승인시 도시계획시설 결정	▪ 규정 없음	▪ 시행령에 규정

자료 : 교육인적자원부, 2003. 10. 9.

## ■ 현행 학교용지부담금의 문제점

### 교육의 공공성 훼손

- 헌법 제31조 제1항은 “모든 국민은 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리를



가진다”라고 규정하고 있으며, 「교육법」 제6조에는 “국가 및 지방자치단체는 이 법 또는 다른 법률이 정하는 바에 의하여 학교 기타의 교육시설을 설치 운영하며…”라고 규정하여 교육의 공공성을 천명함과 동시에 학교 등 교육 시설의 설치 및 운영의 기본적인 의무는 국가 및 지방자치단체가 부담함을 명확히 하고 있음.

·따라서 학교시설의 가장 기본적인 요소인 학교용지의 확보를 위해 부담금을 부과하는 것은 이러한 헌법과 「교육법」의 기본원칙에 위배되는 것임.

- 우리 나라는 헌법상의 교육의 권리를 현실화하기 위해 초등학교의 경우는 1959년부터 무상교육을 실시하고 있으며, 중학교의 경우는 1985년부터 도시·벽지 지역의 중학교 무상 의무교육을 실시하였고, 1994년부터는 읍·면 지역까지 확대함. 또 2002년부터는 이를 전국적으로 확대해 신입생부터 3년에 걸쳐 단계적으로 실시한 뒤 2004년에는 3학년까지 전면 무상 교육 실시를 계획하고 있는 상태임.

·따라서 ‘신규 택지개발의 학교용지의 확보’를 신규 택지개발의 추가적 학교용지 수요 유발과 연결시키지 말고 국민의 무상 교육의 권리를 충족시키기 위한 국가 또는 지방자치단체의 기본적 의무로 파악하여야 할 것임.

- 학교용지의 확보를 위한 재원의 충당은 부담금을 사용하기보다는 일반 조세를 사용하는 것이 바람직한 것으로 판단됨.

## 현행 제도의 문제점

### <부담금의 기본원칙 위배>

- 현행 학교용지부담금은 신규 개발로 인한 학교시설의 재정충당을 위해 부과되므로 경제 정책적 또는 유도적·조정적 기능을 가져야 하는 부담금의 기본원칙을 위반하고 있음.
- 학교시설 부담금은 부담금의 기본 성격상 일반 재원의 부족 부분 또는 신규 택지개발이 유발한 부분만을 부과하여야 함.
- 또한 부담금의 산정에 있어 개발사업자가 납부하는 법인세 부분과 분양 계

약자가 부담하는 지방세 부분을 충분히 반영하고 있지 않음.

- 또한 현행 학교용지부담금은 원인자 부담금과 수익자 부담금의 특성을 가지고 있음. 즉, 원인을 제공한 자 또는 실제로 이익을 향유하는 자가 부담금을 부담하여야 함.
- 그러나 현행 학교용지부담금은 실제 거주자가 아닌 최초 분양 계약자에게 무조건 부과하는 점과 학교에 다니는 자녀가 없는 분양계약자의 경우에도 부담금을 부담하고 있어 부담금의 기본원칙을 훼손하고 있음.
- 뒤에서 소개하고 있지만 미국 플로리다주의 경우 55세 이상 노인가구에 대한 학교시설부담금의 부과를 헌법을 위반하는 것으로 판결하여, 자치단체가 부담금의 부과시 추가 학교시설의 필요성과 비용의 배분을 철저하게 검토하여 부과하게 하고 있는 것은 우리에게 시사하는 바가 큼.

#### <경제적 부담의 형평성 문제>

- 현재 「학교용지확보에 관한 특별법」에 근거하여 부과하고 있는 학교용지개발 부담금은 개발된 공동주택의 규모 및 1세대당 분양면적에 관계없이 개발된 세대수만을 기초로 하여 300세대 이상(입법 예고 안은 20세대 이상)의 공동주택에 한하여 획일적으로 부과하고 있음.
- 이는 상대적으로 넓은 평형이지만 299세대 이하로 개발된 공동주택을 분양 받은 사람들은 위 부담금을 면하게 되는 불합리한 결과가 발생하여 경제적 부담의 형평성 문제를 발생시킴.
- 이러한 법 규정을 회피하기 위하여 2003년 서울에서 동시 분양을 통해 공급된 총 39개 단지 중 300세대 이상 단지는 15%인 6개 단지에 불과했음.
- 또한 정부가 최근 개선 안으로 제시한 공공주택의 경우 현행 300세대 이상의 개발에서 20세대 이상으로 하향 조정한다고 해도 여전히 경제적 부담의 형평성 문제는 발생하게 됨.
- 이는 폭넓게 해석하면 경제적 부담이 형평의 원칙 내지 평등의 원칙에 기초하여 공정하게 배분되도록 해야 하는 헌법 제11조의 ‘평등의 원칙’을 위반하는 것으로 볼 수 있음.

- 이러한 이유로 현행 학교용지부담금 징수 제도는 도시개발로 인한 과밀한 지역에서의 학교용지를 확보하려는 목적의 정당성이나 필요성은 어느 정도 인정될 수 있으나 그 수단의 내용이 헌법 정신을 본질적으로 훼손하고 있는 등 적정성에 있어서는 합리적 근거를 찾기가 어려움.

### <과도한 경제적 부담>

- 현재 신규 개발지역의 300세대 이상 규모에 해당하는 공동주택을 구입하는 소비자가 부담하여야 하는 조세는 취득세, 등록세, 등록세에 따른 교육세, 취득세에 따른 농어촌특별세가 있으며, 이와는 별도로 학교용지부담금을 부담하게 됨.

신규 아파트 취득시 부담하는 지방세

구 분	과세표준	세 율
취득세	신고가격 또는 시가표준액	2%
등록세	"	3%
등록세에 따른 교육세	등록세액	등록세액의 20%
취득세에 따른 농어촌특별세 등록세	취득세액	취득세액의 10%

주: 취득세의 과세 표준은 「지방세법」 제11조, 서울은 제112조에, 등록세의 과세 표준은 「지방세법」 제130조, 서울은 제131조에 규정하고 있음.

- 또한 학교용지 공급과 확보에 필요한 재원의 경우 「학교용지의 확보에 관한 특별법」 제14조에 의하면 시·도의 일반회계와 교육비 특별회계로 각각 2분의 1씩을 부담하도록 규정하고 있고, 동법 제6조에 의하면 학교용지의 확보를 위하여 시·도의 일반회계가 부담하는 경비를 개발지역에서 징수되는 각종 등록세와 취득세, 「개발이익환수에 관한 법률」에 근거한 개발부담금 등으로도 확보할 수 있도록 규정되어 있음.
- 학교용지 공급과 확보에 필요한 재원으로서 위와 같은 적절한 수단이 있음에도 별도의 특별회계까지 만들어 성격도 모호한 학교용지부담금을 최초 분양자에게 부담시키는 것은 부과하지 않아도 될 세금을 부과하여 최초 분양자들의

재산권을 침해하고 있음.

- 분양가가 2억원인 아파트를 분양 받은 경우 부담하여야 하는 조세 및 준조세는 구체적으로 취득세 400만원, 등록세 600만원, 등록세에 따른 교육세 120만원, 취득세에 따른 농어촌특별세 등록세 80만원 등 1200만원의 조세와 학교용지부담금 160만원 등으로 1,360만원에 해당됨.
- 이 중 자치단체가 교육재정으로 사용할 수 있는 항목은 학교용지부담금을 제외하더라도 취득세(400만원)와 등록세에 대한 교육세(120만원)로 총 520만원에 달함.

### 아파트 분양가의 상승 유발

- 현재 정부가 마련 중인 개선 안에 따르면 부담금의 부과 대상자가 현행 최초 분양 계약자에서 개발사업자에게 직접 부과하거나 또는 부담금을 분양가에 포함하여 개발사업자가 일괄 납부하도록 되어 있음.
- 이는 최소한 0.4% 이상의 분양가를 상승시키는 결과로 이어질 것으로 보여 주택시장에 상당한 영향을 미칠 수 있는 요인으로 작용할 것임
- 이러한 아파트 분양가 상승 유발은 현재 정부가 역점을 두고 시행하고 있는 주택가격 상승 억제 정책에 역행하는 것임.

## ■ 미국의 학교시설부담금 제도

### 학교시설부담금이란

- 미국의 학교시설부담금(school impact fees) 제도는 새로운 택지개발에 의해 발생한 학교시설의 확충 또는 설치비용을 보충적으로 충당하기 위한 목적으로 자치단체가 주의 수권 법률에 근거하여 새로운 개발지역의 개발사업자 또는 거주자를 대상으로 부담금을 징수하는 제도를 의미함.
- 학교시설부담금은 사용료, 수수료, 일시불 수수료(one-time charges)<sup>3)</sup>의

3) Downing & Frank, "Recreational Impact Fees : Characteristics and Current Usage", *National Tax Journal*, Vol.36, 1983, p.477.

형태로 징수되고 있으며, 그 본질은 개발영향부담금(development impact fees)임.

## 개발영향부담금의 출현 배경

- 1960년대 미국의 자치단체들은 지속적인 도시화로 발생한 도시지역 또는 교외지역의 개발로 인한 공공시설의 확충과 공공 서비스의 제공을 위해 지출하는 비용의 대폭적인 증가로 심각한 재정적 문제에 직면하게 되었음.
- 또 1960년대 초반 미국의 연방정부, 주정부, 그리고 자치단체는 새로운 개발에 따른 공공시설의 설치와 공공 서비스의 제공을 위한 비용의 보조를 1960년 29%에서 1976년 19%로 감축하였음.<sup>4)</sup>
- 이에 대해 자치단체는 부족한 재정을 충당하기 위해 신규 개발지역의 개발자에게 개발지역에 필요한 공공시설 설치와 공공 서비스 제공을 위한 비용의 부담을 전가하는 제도적 장치로 택지개발에 따른 ‘분필부담금’(subdivision exactions)제도를 시행하게 되었음.
- 분필부담금은 초기에는 토지헌납(land dedication)의 형태로 이루어졌으며, 토지헌납의 문제점을 보완하기 위해 헌납을 대신한 부담금(in lieu of fees)의 형태를 거쳐 최근에는 개발영향부담금(development impact fees)의 형태로 시행되고 있음.
- 이러한 분필부담금의 징수를 뒷받침하는 이론은 다음과 같음.
- 하나는 분필부담금의 한 유형인 토지헌납 명령은 등록된 토지에 대한 개발이 이루어지는 경우 국가 또는 자치단체에게 부여되는 특권(privilege)이라는 원칙으로 토지의 개발을 통해 자치단체와 개발자가 공동의 이익을 얻는 것을 주 내용으로 하고 있음.
- 다른 것은 특별부담금 징수(special assessments) 또는 토지 수용권과 관련된 것으로 일리노이주의 “특별하고 유일하게 유발된 필요성(specifically

4) 대도시 지역에 대한 Carter대통령의 정책은 연방정부의 선택으로 재정상태가 어려운 자치단체를 위한 원조와 사회간접자본 설치비용을 연방차원에서 지원했으나, Reagan대통령은 도시개발 정책을 포함하는 많은 연방정책을 재검토했고, 사회간접자본 설치비용을 지원하지 않았다( McGowan & Stevens, “Local Government Management : Reactive or Adaptive”, *Public Administration Review*, Vol.43, 1983, p.261 ; Cohen, “The Reagan Administration's Urban Policy”, *Town Planning Review*, Vol.54, 1983, p.19).

and uniquely attributable)” 원칙으로 특정 개발이 특정 공공시설의 설치 및 확충의 필요를 유발하였으므로 부담금을 부과할 수 있다는 원칙임.

- 이러한 개발영향부담금 중 학교시설에 대한 부담금의 부과에 대해 과거의 경우에 법원은 자치단체의 학교시설을 위한 부담금의 부과는 교육 부분의 재정은 일반 재원으로 충당하여야 한다는 원칙을 위반하는 것으로 판단하여 학교시설을 위한 부담금의 부과를 부정적으로 봄.
- 최근 학교시설 부담금을 징수하는 자치단체는 많이 늘어났으나, 법원은 과거에 비해 더 엄격한 기준을 적용하여 부담금의 정당성을 심사하고 있음.
- 그러나 조지아주의 경우에는 현재 「개발영향부담금 징수수권법률」에서 부담금의 부과 대상 시설에 학교시설을 제외하고 있어 주목할 만함.

#### 부담금의 정당성 판단 기준 - 논리적 관련성 평가

- 현재 미국의 법원에서 학교시설부담금을 포함하는 부담금의 정당성을 판단하는 원칙은 논리적 관련성(rational nexus) 평가로 이 평가는 다음과 같은 내용으로 구성됨.
- 우선 자치단체가 부담금을 징수할 수 있는 법률의 존재 여부를 검토하며, 다음으로 개발과 관련된 부담금의 목적과 부과된 부담금의 액수를 검토하고, 마지막으로 징수된 부담금의 사용계획 특히, 해당 시설의 사용 시기와 시설 혜택을 받는 지역이 적정한지를 검토함.

#### <부담금 징수의 법적 근거 존재 여부>

- 우선 법원은 부담금의 징수와 절차가 주 법률 또는 헌법에 위반되지 않는 것인지를 검토함과 함께 자치단체가 학교시설 부담금을 신규 개발지역에 부과하기 위한 법적 근거가 있는지를 검토함.
- 1988년의 경우 아리조나주 외에는 개발영향부담금 징수를 위한 일반수권법을 제정하지 않았음. 이러한 경우 자치단체의 개발영향부담금 징수를 「주택규제 법률」, 「택지(토지)개발규제법률」 등에 근거한 자치단체 경찰권

(police power)의 정당한 실행으로 인정한 경우도 있었음.<sup>5)</sup>

- 반면 버지니아주와 다른 몇몇 주 법원은 수권 법률이 없는 경우 개발영향부담금은 본질적으로 타당하지 않은 것으로 판단하여 징수를 허용하지 않았음.
- 이와 같이 부담금 징수의 수권법이 제정되지 않은 주들에서는 개발 허가에 대한 조건으로 현금 납부, 토지 헌납 또는 개발자의 특정 공공시설의 설치 등을 협상하여 부담시키는 형태로 실시함.<sup>6)</sup>
- 뉴저지주에서는 학교시설부담금의 부과가 금지되는 학교시설 보류용지를 지정하는 경우도 있었음.<sup>7)</sup>

### <부담금의 필요성과 부담금의 결정>

- 법원이 학교시설부담금의 부과가 법적 근거에 기초한 것으로 판단하면 다음으로 학교시설의 설치를 위해 필요한 부담금의 총액과 개발지역에 설치될 학교시설의 이용 문제의 검토를 다음의 방법으로 행함.
- 우선 법원은 신규 택지개발이 학교시설의 신규 설치 또는 확충을 유발한 것 인지와 자치단체의 교육 재정 상태를 심사함. 이 경우 기존에 확보된 교육 재정으로 관련 학교시설의 확충 또는 신규 설치가 가능할 경우 부담금의 부과는 인정되지 않음.
- 이것과 관련하여 지난 2000년 플로리다주 항소법원은 Volusia County가 조례에 근거하여 새로운 개발지역의 55세 이상의 노인 가구에 부과한 학교용지부담금을 미국 헌법의 정당한 보상 조항을 위반하는 것으로 판결<sup>8)</sup>한 경우를 주목할 필요가 있음.
- 법원은 55세 이상의 노인 가구에 대한 학교용지부담금이 적절하지 않은 이유는 새로운 개발지역 내의 55세 이상의 노인 가구들과 새로운 학교시설 수요 유발과는 실제적인 관련성이 없으며, 55세 이상의 노인 가구들은

5) Juergensmeyer & Blake, "Impact Fees : An Answer to Local Governments' capital Funding Dilemma", 9 *Florida State University Law Review*, 1981, p.425.

6) *Board of County Supervisors of Prince William County v. SieGray Developers, Inc.*, 334 S.E.2d 542(Va.1985).

7) *W. Park Avenue, Inc v. Township of Ocean*, 48 N. J.122, 224(N. H.1977).

8) *Volusia County v. Aberdeen at Ormond Beach, L.P.*, 760 So. 2d 126(Fla. 2000).



새로운 학교시설로부터 실제로 받을 이익이 존재하지 않는다는 것이 그 이유임.<sup>9)</sup>

- 다음으로 자치단체가 학교시설의 확충 또는 신규 설치를 위해 신규 개발지역에 부과할 수 있는 적절한 부담액을 결정하게 되는데 이는 논리적 관련성 평가의 가장 중요한 부분임.
- 1977년 뉴햄프셔주 최고법원은 신규 택지개발로 인해 필요성이 발생한 논리적 관련이 있는 비용의 비율만을 부과하도록 판결하여 개발에 있어서 비용계산의 기준을 제시하였음.
- 부담금을 산정하는 과정에서 특별히 고려하여야 하는 것으로는 다음과 같은 것이 있음.
- 우선 과거에 설치된 공공시설이 새로운 개발로 인해 발생한 시설의 필요를 충당한 부분에 대해 부담금의 상환 또는 부담금에서 공제(recoupment)를 하여야 함.
- 또 일반 재원으로 공공시설 설치비용을 전적으로 충당하는 경우에는 이중부과(double charging)의 문제를 고려하여 다른 부담금의 납부 또는 일반재원으로 납부된 부분을 계산하여 이 부분을 부담금에서 할인하여야 함.<sup>10)</sup>

### <이익수혜의 범위와 부담금의 사용 시기>

- 징수된 부담금으로 확충 또는 신규 설치된 시설이 부담금을 납부한 개발지역에 줄 수 있는 이익의 범위 또한 검토의 대상이 됨.
- 이에 대해서는 개발지역만의 엄격한 배타적인 이익의 향유보다는 넓게 해석하여 일반 대중도 해당 시설로부터 이익 받을 수 있는 것으로 보고 있으나, 개발지역은 부담금의 납부 이익을 실제로 향유하는 것을 보장하여야 함.

9) Volusia County는 즉시 플로리다주 최고법원에 상고하였으나, 주 법원 또한 항소법원과 같은 요지로 55세 이상의 노인 가구에 학교용지부담금은 부과하는 것은 미국의 헌법(정당한 보상 조항)을 위반하는 적절하지 않은 것으로 결정하였음.

10) Stroud, "Legal Considerations of Development Impact Fees", *Journal of the American Planning Association*, Vol.54, No.1, p.31.



- 또한 징수한 부담금의 사용 시기에 관해서도 부담금 부과시에 명확하게 밝혀야 하며, 만약 부담금 징수시에 제시한 사용시기에 사용하지 못할 경우 자치단체는 부담금을 발생한 이자와 함께 납부자에게 상환하여야 함.

### <미국의 학교시설부담금의 산정 방법>

- 미국의 학교시설 부담금을 산정하는 방법 및 절차를 개략적으로 나타내면 다음과 같음.

학교시설 부담금 산정 방법 및 절차

단계	내용	비고
1단계	<ul style="list-style-type: none"> <li>기 수립된 학교시설 확충계획의 검토               <ul style="list-style-type: none"> <li>학교시설의 기준(학급당 학생 수 등)</li> </ul> </li> </ul>	
2단계	<ul style="list-style-type: none"> <li>신규 개발의 학교시설에 대한 추가 수요발생 여부 검토</li> <li>추가 수요 발생시 추가 수요 부분의 계산</li> </ul>	
3단계	<ul style="list-style-type: none"> <li>기 수립 계획에 근거한 예산의 검토</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>기 확보 예산으로 총당 가능할 경우 부담금을 부과하지 않음.</li> </ul>
4단계	<ul style="list-style-type: none"> <li>추가 학교수요를 충족시키는 학교시설 확충 및 신규 건설에 필요한 예산 계산</li> </ul>	
5단계	<ul style="list-style-type: none"> <li>위 예산에서 신규 개발지역이 부담하여야 하는 금액 결정(부담금 총액의 결정)</li> </ul>	
6단계	<ul style="list-style-type: none"> <li>가구당 부담금 배분</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>55세 이상 노인 가구 제외</li> </ul>
7단계	<ul style="list-style-type: none"> <li>공제 또는 할인 요인을 반영 (부담금의 조정)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>기 납부 부담금 및 일반 세원의 고려</li> </ul>
8단계	<ul style="list-style-type: none"> <li>부담금의 부과 및 징수(문서화)</li> </ul>	
9단계	<ul style="list-style-type: none"> <li>징수 액과 사용 액에 대한 보고               <ul style="list-style-type: none"> <li>제시 기간 내 불사용시 반환</li> </ul> </li> </ul>	

참고 : Southern New Hampshire Planning Commission, 「Impact Fee Development for New Hampshire Communities」, 1999. 7.

### 최근 법원의 입장

- 최근 미국의 법원은 위에서 소개한 ‘논리적 관련성 평가’를 한 단계 발전시켜 ‘이중(dual) 논리적 관련성 평가’라는 용어를 사용하여 부담금의 정당성 평가에 활용하고 있으며, 그 핵심 내용은 다음과 같음.

- 우선 학교시설부담금은 학교시설확장 예상 비용의 적절한 분담액(a pro rata share)을 초과해서는 안 되며, 두 번째는 징수된 부담금은 반드시 학교시설의 확장에 사용하여야 하는 것임.
- 구체적으로 ‘이중 논리적 관련성 평가’는 필요평가와 이익평가로 이루어짐.
  - 필요평가(need test)는 개발자와 부담금이 부과된 개발지역 사이에 부담금액과 분명한 공공시설·서비스 또는 편의시설 설치비용의 정확한 분배를 검토하는 것임.
  - 이익평가(benefit test)는 징수된 기금의 지출을 검토하고 지출이 반드시 개발지역에 이익을 주어야 한다는 점과 지출은 반드시 부담금을 정당하게 하는 특별한 필요와 관련이 있어야 한다는 것을 검토하는 것임.<sup>11)</sup>

## ■ 개선방안

### 현행 학교용지부담금 제도의 폐지

- 위에서 살펴본 바와 같이 현행 학교용지부담금제도는 정부가 발표한 개선안에 의한다고 해도 기본적으로 위에서 제시한 교육의 공공성 원칙 위배, 부담금의 기본원칙 위배, 경제적 부담의 형평성 문제, 과도한 경제적 부담 등의 문제를 치유하는 데는 부족하여 법원을 통한 지속적인 이의제기가 지속적으로 이어질 것으로 판단됨.
- 이러한 문제와 함께 정부의 개선 안은 분양가 상승을 유발하여 주택가격 상승으로 이어질 경우 사회 문제로 발전할 가능성이 있음.
- 따라서 현행 학교용지부담금제도는 폐지하는 것이 타당할 것임.
- 기본적으로 교육의 공공성에 입각하여 학교용지 확보에 필요한 예산을 국가 또는 지방자치단체의 일반 예산 즉, 일반 재정으로 충당하도록 하는 것이 바람직한 것으로 판단됨.

11) Kirwan, "Finance for Urban Public Infrastructure", *Urban Studies*, Vol.26, 1989, p.291.

- 또한 향후 새로운 개발은 지속적으로 이어질 것이며, 이에 대한 공공시설의 필요성은 당연히 수반될 것이며, 학교시설뿐만 아니라 다른 시설에 대해서도 부담금의 부과 필요성이 발생할 가능성이 큼.
- 특히, 자치단체의 재정이 충분하지 못한 우리의 현실을 감안할 때 개발영향부담금 시행 초기에 부족한 재정을 충당하는 만능 버팀목으로 각종 부담금을 부과했던 미국 자치단체의 전철을 답습할 가능성이 큼.
- 따라서 이 기회에 시간을 충분히 확보하여 개발사업과 관련된 부담금 제도의 체계를 새롭게 구성할 필요성이 있는 것으로 판단됨.

#### 제도 개선시 미국 부담금 제도의 주요 내용 참조

- 현행 제도를 폐지하지 않고 제도 개선을 추진하는 경우 위에서 검토한 미국식의 학교시설부담금제도의 주요 내용을 참고하는 것이 필요함.
- 이 경우 미국의 부담금 부과의 정당성을 판단하는 기준인 논리적 관련성 (rational nexus) 원칙은 중요한 대안이 될 것으로 판단됨.
- 특히 다음의 내용은 반드시 도입되어야 할 것으로 판단됨.
  - 신규 택지개발의 학교시설의 신규 설치 또는 확충의 유발 여부의 엄격한 심사
  - 자치단체의 교육 재정 상태를 고려하여 부족한 경우 부담금을 부과할 것
  - 신규 택지개발로 인해 필요성이 발생한 논리적 관련이 있는 비용의 비율만을 부과할 것
  - 개발지역은 부담금의 납부 이익을 실제로 향유하는 것을 보장할 것
  - 일정 기간 부담금이 사용되지 않은 경우 부담금을 상환하도록 할 것

## 참고 문헌

- Cohen, Neal M., “The Reagan Administration’ s Urban Policy” ", *Town Planning Review*, Vol.54, No.2 : 304 – 315, 1983.
- Diamond, Stephan, “Constitutional Limits on the Growth of Special Assessments”, *Urban Law and Public Policy*, Vol.6, No.6 : 311 – 332, 1984.
- Downing, Paul B. and James E. Frank, “Recreational Impact Fees : Characteristics and Current Usage”, *National Tax Journal*, Vol.36, No.4 : 477 – 490, 1983.
- Juergenmeyer & Blake, “Impact Fees : An Answer to Local Governments’ Capital Funding Dilemma” , *9 Florida state University Law Review* : 417 – 430, 1981.
- Leitner, Martin L. and Eric J. Strauss, “ Eliments of a Municipal Impact Fee Ordinance, with Commentary”, *Journal of the American Planning Association*, Vol.54, No.2 : 225 – 231, 1988.
- McGowan, Robert. and John H. Stevens, “Local Government Management : Reactive or Adaptive”, *Public Administration Review*, Vol.43, No.3 : 260 – 267, 1983.
- Reps, John W. and Jerry L. Smith, “Control of Urban Land Subdivisions”, *14 Syracuse Law Review* : 405 – 525, 1963.

강운산(책임연구원· wskang@cerik.re.kr)