

학교용지부담금 위헌 판결, 이후의 후속 대책은

- 개발사업자에 부담금 부과하는 현행 법도 위헌, 전액 환급 조치 필요 -

지난 3월 31일 헌법재판소 전원재판부는 재판관전원의 일치된 의견으로 「학교용지 확보에 관한 특별법」(현행 법률은 2005. 3. 24, 법률 제739호로 개정)에 근거하여 공동주택을 분양받은 자에게 학교용지 확보를 위한 부담금의 부과 및 징수에 대한 위헌을 선고했다.

의무 교육 학교 용지는 일반 재정으로

이번 헌재 판결 취지의 핵심은 학교용지 확보를 위한 부담금 부과 행위는 현행 헌법에서 정하고 있는 의무 교육의 권리(제31조 2항)와 의무 교육의 무상 원칙(동조 3항)에 위반되는 위헌적 행정행위라는 것이다. 구체적으로 현재는 “우리 헌법이 모든 국민은 그 보호하는 자녀에게 적어도 초등 교육과 법률이 정하는 교육을 받게 할 의무(헌법 제31조 제2항)와 의무 교육의 무상 원칙(헌법 제31조 제3항)을 규정하고 있으므로, 의무 교육의 실시를 위해 필요한 비용을 일반 재정이나 아닌 부담금과 같은 별도의 재정수단을 동원하여 특정한 집단으로부터 그 비용을 추가로 징수하여 충당하는 것은 헌법에 반한다”고 하였다.

이를 쉽게 말하면 의무 교육 대상 학교용지의 확보는 부담금이라는 특별한 형식으로 분양계약자, 개발사업자와 같은 특정 집단의 부담으로 충당하는 것이 아니라 일반 재정 즉, 국민 전체의 부담으로 해야 한다는 것이다.

또, 의무 교육 대상이 아닌 중등 교육을 위한 학교용지의 확보를 위해 부담금을 부



과하는 경우에도 부담금을 부과하는 대상이 동질성을 가져야 하는데 학교 용지 부담금을 납부하는 분양계약자 모두가 취학수요를 유발하였다고 볼 수 없어 차별에 해당하므로 헌법이 정한 평등권을 침해하여 위헌이라는 것이다.

우리나라는 초등학교의 경우는 1951년부터 무상 교육을 실시하고 있으며, 중학교의 경우는 1981년부터 도서·벽지 지역에 대해 무상 의무 교육을 실시하여 1994년부터 읍·면 지역까지 확대하였으며, 2004년 전면 확대되었다. 따라서 학교용지 부담금을 징수할 수 있는 대상은 고등학교만이 가능하다.

그런데 교육인적자원부가 발표한 자료를 보면 수도권권의 경우 10세대에서 54명(초등학교 27명, 중학교 14명, 고등학교 13명)의 취학 수요가 발생한다고 발표하였다. 이를

헌법재판소 전원재판부는 공동주택을 분양받은 자에게 학교용지 확보를 위한 부담금 부과 및 징수가 위헌이라고 선언하였다. 이에 따라, 부담금의 주체를 개발 사업자로 변경한 현행 법 역시 명백한 위헌으로 실질적인 효력을 상실한 것으로 보아야 한다.

보면 고등학교 취학 수요를 유발한 13세대에만 학교용지 부담금을 부과할 수 있다는 것이다. 결국 취학 수요를 유발하지 않음에도 불구하고 부담금의 부담 대상에 포함시킨 것이 위헌의 사유가 되는 것이다.

이러한 현재의 결정은 의무 교육의 무상 원칙 및 공공성 원칙을 천명함과 동시에 부과 징수의 편리성 및 운용 용의 용이성 등으로 인하여 널리 활용되던 부담금 제도에 관하여 일정한 한계를 정함으로써 국민의 기본권을 보호하겠다는 헌법적 의지가 반영된 결정이다.

이제 현재의 판결에 충실한 후속 대책을 마련하여 추진하는 것이 중요하다. 그 핵심

은현행법령의폐지문제와부담금을납부하였으나90일 또는180일 이내에이의신청을 하지않아부담금을 돌려받지못하는 선의의납부자에대한처리문제에있다.

개발 사업자에 부담금 부과는 위헌

우선현행법령에대한문제를보면이번 현재의위헌결정이현행 법령이아닌구법의 내용에대해내려진것으로현행법령은 형식적으로 유효하다. 그러나 이번 현재의 판결이의무교육대상학교용지의확보를 위해일반국민전체가아닌특정집단에부담금을 부과하는 것은 위헌이라는 판결이 문제가된다.

즉, 구법과같이분양계약자에게부담시키거나 현행법과 같이 개발 사업자에게 부담시키는 것모두가위헌이라는것이다. 결국 부담금의부담주체를 종전의분양계약자에서개발사업자로변경한현행법률또한 명백한 위헌으로 실질적으로는그 효력을상실하였다고보아야할것이다. 그이유는 현행법에 근거하여 부담금 부과 처분을 받은 개발사업자또는건설업자는이번헌재판결을근거로부담금의부과에대한이의신청을할것이 분명하므로부담금의징수가 사실상 불가능해졌기 때문이다. 교육인적자원부는 이제 현재의 판결에 맞게 이러한 학교용지부담금부과행정의위헌적 상황을스스로시정하려는노력을보여주어야한다.

이러한 판결에도 불구하고 현행법의 위헌 판결을 기다리며 개발 사업자에게 부담금을 부과하는것은바람직하지못하다. 따라서 현행법의폐지를 추진하고, 일반재정을통해학교용지확보를위한재원을마련하는 방안을강구하는것이가장적절한것으로보인다.

교육인적자원부도 현행 학교 용지 부담금을 연내에 폐지하고 그 대안으로 현행 「학교용지확보에관한특례법」제4조를개

학교용지부담금제도 개정 내용

구분	과거	현행
부과 대상	300세대 이상	100세대 이상
부담률 (분양가 기준)	0.8%	0.4%
부담자	최초분양계약자	개발 사업자

정하여 지방자치단체 또는 토지공사 등이 무상으로 학교 용지를 공급해야 하는 공영개발 택지의 규모를 현재 1,000만㎡(약 300만 평) 이상에서100만㎡(약 30만 평), 또는 330만㎡(100만 평) 이상으로 확대하는방안을추진할것으로보인다.

전액 환급을 위한 특별 조치 필요

다음은 헌재 결정이 소급 적용되지 않는 이유로 부담금을 납부하였으나 일정 기간 내에이의신청을 하지않은선의의납부자 처리문제이다. 2004년말헌재약20만 명이 4,39억원의학교용지부담금을납부하였으나, 위헌결정으로환급을받을수있는 납부자는약4만명정도에불과하다.

결국 약 16만 명에 달하는 납부자는 3,20억원에 달하는 부담금을 환급받을 수 없게 된것이다. 부담금을 납부하였으나 부담금납부고지서에이의신청제기기간이 포함된 경우에는 고지서를 받은 후 90일, 이의 신청 기간의 불고지의 경우는 고지서를받은 후 180일 이내에이의 신청을 하지 않은경우이다.

헌재 결정은 「형법」 범규를 제외하고는 소급효가 인정되지 않으므로 판결 이전의 행위에 대한 효력이 없다. 즉, 부담금 납부고지후 90일 또는 180일 이내에부담금부과처분에대한이의신청이없었던경우행정법 관계의 안정성을 확보하기 위해 환급하지않는것이다.

그러나「행정법」관계의안정성확보보다 더 중요한 것은 「행정법」 전체를 규율하고 있는 신뢰 보호의 원칙이다. 즉, 국가또는

학교용지부담금 부과 및 징수 실적

(단위: 백만원)

구분	부과		징수	
	건수	금액	건수	금액
합계	368	321,155	368	279,642
2003	252	228,141	252	196,105
2002	103	82,506	103	75,826
2001	13	10,508	13	7,711

자료: 기획예산처, 「2003년부담금종합보고서」, 2004. 8.

지방자치단체의행위에대해국민이신뢰를 갖고행위를한경우에는, 또국민의신뢰가 보호가치가있는경우에는그 신뢰를보호 해주어야한다는원칙이다. 물론이러한 신뢰 보호의 원칙을 무리하게 적용하는 것도 문제가 있다. 그러나, 이번 경우에 신뢰 보호의 원칙을 적용하는 것은 적절할 것으로 보인다.

그이유는이번학교용지부담금의경우와같이국민의행정에대한신뢰를보호하지않는다면향후국민의경제적부담을유발하는행정행위에대한국민의반발과저항은크게증가할것이며국가 및지방자치단체의 행정에 대한 국민의 신뢰는 회복될 수없는상태에까지추락할수도있기때문이다.

따라서, 지금까지 징수된 약 4,40억원 규모의 학교 용지 부담금을 전액 환급해줄 수있는특별법적조치가필요할것으로판단되며, 이는실추된부담금행정의신뢰를 제고하는 최소한의 조치이다. 다행스럽게도이번임시국회에서현행법률의폐지안과이의신청을하지않은선의의납부자에 대한 부담금의 환급이 가능하도록 하는 법률안이발의되었다고한다. 국민의국가및 지방자치단체의 행정에 대한 신뢰가 보호

되는결과로이어져야할 것이다.㉡



강운산
한국건설산업연구원부연구위원
wskang@cerik.re.kr