

의 결



국민권익위원회

국 민 권 익 위 원 회

제 3 소 위 원 회

의 결

의안번호 제2023-3소위17-도01호
민원표시 2AA-2302-0292249 공공주택지구 내 존치건축물 부지의 용적률 제한 이의
신 청 인 학교법인 ○○학원 ○○학교
교장 ○○○
대 리 인 ○○○○ ○○○
피신청인 경기주택도시공사
의 결 일 2023. . .

주 문

피신청인에게 ○○○○ 공공주택지구 내 존치건축물 부지인 경기 ○○시 ○○동 ○○
○ 학교용지 5,328㎡에 대해 지구 내 다른 학교용지와 동일한 용적률(200%이하)을 적용
할 것을 의견표명한다.

이 유

1. 신청 취지

신청인은 경기 ○○시에서 39년 동안 발달장애 학생을 대상으로 특수교육을 실시하고
있는 학교법인으로, ○○학교(이하 ‘이 민원 학교’라 한다)를 설립·운영하던 중,
이 민원 학교가 소재하고 있는 경기 ○○시 ○○동○○○ 학교용지 5,328㎡(이하
‘이 민원 토지’라 한다)와 그 지상의 건축물(교사 4개동, 연면적 6,816.45㎡, 이하

‘이 민원 건축물’이라 한다)이 0000. 00. 00. ○○○○ 공공주택지구 조성사업(이하 ‘이 민원 사업’이라 한다)에 편입되었고, 0000. 00. 00. 이 민원 사업의 지구계획 승인에 따라 존치건축물로 남게 되었는데, 피신청인이 0000. 00. 00. 개정된 「공공주택 업무처리지침」의 “공공주택지구 내 존치하게 되는 건축물 부지는 존치 당시 건축물 용도 및 밀도로 해당지구의 지구 단위계획에 반영한다.”는 규정을 근거로 이 민원 토지의 용적률을 2021년 존치 승인 당시 용적률인 130%이하로 확정하면서, 더 이상 교사(校舍) 증축이 불가해져, 교육부가 0000. 00. 00. 직업교육실(287㎡) 증축을 위해 교부한 특별교부금을 반납해야 하는 상황이고, 이로 인해 앞으로도 부족한 교육공간을 일체 확보할 수 없어 입학을 희망하는 장애 학생들을 추가로 수용하는 것이 어렵게 되니 이 민원 사업 지구 내 다른 22개 학교용지와 같이 용적률 200% 이하로 적용해 달라.

2. 피신청인의 주장

가. 이 민원 학교는 지역 내에 특수학교 설립을 기피하는 넘비 현상 등을 고려하였을 때 타 위치로의 이전 및 신설이 어려운 현실을 감안하여 「공공주택특별법」 및 같은 법 시행령에 의거 이 민원 사업의 지구 내에 존치건축물로 승인되었고, 존치 건축물의 경우 존치하게 된 시설물의 소유자에게 존치부담금을 부담하게 하고 있으나 이 민원 학교는 존치부담금이 면제되고 있어, 「공공주택 업무처리지침」에 따라 존치 당시 건축물 용도 및 밀도를 유지하도록 적용하는 것은 존치 건축물에 대한 과도한 혜택을 차단하고 철거 건축물과의 형평성을 유지하는 측면에서 정당한 조치이다.

나. 신청인에게 공급가격 기준으로 2,301㎡의 부지를 초과 공급하는 존치계획(안)을 제시하였으므로, 신청인이 시설 증축에 필요한 부지 면적에 대한 객관적 판단을

통해 피신청인과 이 민원 토지의 존치 세부사항(존치 면적, 대금 납부 등)을 담은 존치약정을 조속히 체결하고, 추가 필요부지 매입을 위한 국가 보조금 등의 예산확보 노력을 기울이는 것이 중요하다고 판단된다.

3. 사실 관계

가. 이 민원 사업은 수도권 주택시장 안정을 위한 주택 30만호 공급계획의 일환으로 추진되고 있으며 사업개요는 다음과 같다.

- 사업의 명칭 : ○○○○ 공공주택지구 조성사업
- 위 치 : 경기 ○○시 ○○동, ○○동, ○○동 등 일원
- 면 적 : 6,862,463㎡
- 수용인구 : 77,925인
- 주택건설 계획 : 33,037호(단독주택 805호, 공동주택 25,510호, 복합시설 6,722호)
- 사업시행기간 : 0000. 00. 00.(지구지정 고시일) ~ 0000. 00. 00.

나. 이 민원 학교는 0000. 00. 00. 설립인가를 받은 발달장애 특수교육기관으로, ○○시를 비롯한 인근 ○○○시, ○○시 등에 거주하는 유치부부터 직업교육과정까지의 지적장애학생을 위한 특수교육을 실시하고 있으며, 학교 일반현황 및 시설현황은 다음과 같다.

《학교 일반현황》

위 치	경기 ○○시 ○○로 ○5○길 ○○ (○○동 ○○○번지), 학교용지 5,328㎡
학급편제	25개 학급 (인가학급 : 26개)
학 생 수	146명 (인가정원 : 156명) - 급 별 : 유치부 1, 초등 60, 중등 36, 고등 35, 직업교육과정 14 - 지역별 : 하남 71, 남양주 53, 광주 10, 구리 7, 기타 5
교직원수	91명(교원 54, 일반직 16, 계약직 21)

《교사 현황》

건 축 현 황			교사(校舍) 면적 (4개 동, m ²)				
면 적	건폐율	용적률	계 (연면적)	본 관 (4층)	교산관 (4층)	직업관 (2층)	생활관 (3층)
2,273m ²	42.7%	127.9%	6,816.45	3,188.37	2,376.97	566.73	684.38

다. 한편, 이 민원 학교는 0000. 00. 00. 「○○○○ 공공주택지구의 지정 및 지형도면 등의 고시」를 통해 이 민원 사업의 수용 토지로 결정되었다가, 이 민원 학교의 존치를 위해 ○○시민 15,000여명이 서명운동에 참여하였고, ○○시의회가 ‘교산신도시 내 ○○학교 존치 요구 결의안’을 의결하여 국토교통부에 건의하면서 존치건축물로 남게 되었다. 이 민원 학교가 존치건축물로 결정된 경위는 다음과 같다.

- 0000. 00. 00. 국토교통부 「제2차 수도권 주택공급 계획」 입지 확정·발표
- 0000. 00. 00. 공공주택지구의 지정 고시(국토교통부 제2019-55호)
- 0000. 00. ~ 0000. 0. ○○학교 존치 ○○시민 서명운동 전개(15,000여명 서명)
- 0000. 00. 00. ○○시의회, ○○학교 존치 요구 결의안 의결
- 0000. 00. 00. 존치결정 공공주택지구 지구계획 승인(국토교통부 제2021-1041호)

라. 이 민원 사업 지구는 종전 개발제한구역이었던 지역으로 이 민원 토지의 경우 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 제12조 제1항 제1호 및 같은 법 시행령 제13조 제1항, 제22조의 규정에 의거 건폐율은 100분의 60이하로, 용적률은 300% 이하로 건축행위가 가능하였으나, 피신청인은 「공공주택 업무처리 지침」 제24조 제2항을 근거로 건폐율은 50% 이하, 용적률은 130% 이하로 결정하였다. 이 민원 토지의 건폐율 등 적용기준 및 이 민원 건축물에 적용된 건폐율 등 현황은 다음과 같다.

구 분	지구계획 승인 전 (GB특례 적용)	지구계획 승인 후 (존치건축물 적용)	이 민원 건축물 적용기준
건 폐 율	60%이하	50%이하	42.7%
용 적 률	300%이하	130%이하	127.9%

마. 한편, 이 민원 사업 지구 내 이 민원 학교 외 다른 학교용지 22개소에 적용되는 건폐율 등 현황은 전부 동일하게 적용되고 있으며, 세부현황은 다음과 같다.

구 분	유치원	초등학교	중학교	고등학교
개소 (수)	8	8	4	2
건 폐 율	50% 이하	50% 이하	50% 이하	50% 이하
용 적 률	200% 이하	200% 이하	200% 이하	200% 이하

바. 피신청인이 제출한 이 민원 학교의 존치계획(안)에 따르면, 존치건축물 부지는 종전 5,328㎡이었으나 지구계획에 의해 7,629㎡로 변경 결정되었고, 추가되는 부지면적 2,301㎡는 공급가격 기준으로 공급될 예정이다.

- 기존부지 : 5,328㎡
- 수용면적 : 60㎡(존치면적 5,268㎡)
- 공급면적 : 2,361㎡(예정)
- 존치건축물 부지 : 7,629㎡(예정)

(도면 생략)

사. 이에 피신청인은 지구계획으로 결정된 2,301㎡를 신청인이 추가 공급받아 시설 증축에 필요한 부지 면적을 확보할 수 있으므로 피신청인이 제시한 존치약정을 통해 시설 증축이 가능하다고 하고 있으나, 신청인은 이 민원 학교가 비영리 특수사립 학교로서 추가 부지 매입자금을 확보할 여력이 없고, 「사립학교법 시행령」 제

12조 제1항의 규정에 의거 사립학교의 교육에 직접 사용되는 재산은 학교법인이 처분할 수도 없어 재산출연을 하기도 어려운 상황이며, ○○○○교육지원청에 확인한 결과 사립학교 부지매입은 국가 및 지방자치단체의 보조금 지원대상도 아니어서 신청인으로서는 추가로 부지를 매입할 가능성은 없다고 하고 있다.

아. 또한, 신청인에 따르면, 0000. 00. 00. ○○ ○○지구에 대한 3기 신도시개발 발표 시기부터 이 민원 학교의 존치여부가 확정되지 않아 그동안 이 민원 건축물에 대한 시설 개·보수를 일체 하지 못하다가, 0000. 00. 00. 존치가 확정되면서 교육환경개선사업을 점진적으로 추진하고 있는데, 교육부가 신도시 공공주택지구 내 학교용지에 통상적으로 적용하는 용적률을 감안하여 0000. 00. 00. 학생들의 진로 교육을 위해 직업교육실(287㎡) 증축사업비로 교부한 특별교부금(5억 5900만 원)을 용적률 제한으로 사용할 수 없게 되어 사업비를 반납해야 할 처지라고 하였다.

자. 한편, 이 민원 사업 지구 외 ○○시 관내 및 3기 신도시가 시행중인 공공주택지구 내 학교용지의 건폐율 및 용적률 현황은 다음과 같다.

구분	○○시		3기 신도시				
	○○ ○○	○○ ○○	인천 계양	남양주 왕숙1	남양주 왕숙2	부천 대장	고양 창릉
건 폐 율	50%이하	50%이하	60%이하	50%이하	60%이하	60%이하	60%이하
용 적 률	200%이하	200%이하	250%이하	250%이하	250%이하	230%이하	230%이하

4. 판단

가. 관련 법령 등

1) 「공공주택특별법」

제27조의2(건축물의 존치 등) ① 공공주택사업자는 주택지구에 있는 기존의 건축물이나 그 밖의 시설을 이전하거나 철거하지 아니하여도 지구조성사업에 지장이 없다고 인정하여 대통령령으로 정하는 요건을 충족하는 경우에는 이를 존치하게 할 수 있다.

② 공공주택사업자는 제1항에 따라 존치하게 된 시설물의 소유자에게 도로, 공원, 상하수도, 그 밖에 대통령령으로 정하는 공공시설의 설치 등에 필요한 비용의 일부를 부담하게 할 수 있다.

③ 제2항에 따른 비용 부담의 기준·방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

2) 「공공주택특별법 시행령」

제21조(건축물의 존치 등) ① 법 제27조의2 제1항에서 “대통령령으로 정하는 요건을 충족하는 경우”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 말한다.

1. 다음 각 목의 요건을 모두 충족하는 경우

가. 건축물 및 영업장 등이 관계 법령에 따라 인·허가 등을 받았을 것

나. 주택지구의 토지이용계획상 받아들일 수 있을 것

다. 해당 건축물 등을 존치하는 것이 공익상 또는 경제적으로 현저히 유익할 것

라. 해당 건축물 등이 해당 지구조성사업의 준공 이후까지 장기간 활용될 것으로 예상될 것

② 법 제27조의2 제2항에서 “대통령령으로 정하는 공공시설”이란 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제65조에 따라 관리청에 무상으로 귀속되는 공공시설을 말한다.

③ 공공주택사업자가 법 제27조의2 제1항에 따라 존치하게 된 시설물의 소유자에게 같은 조 제2항에 따라 부담하게 할 수 있는 공공시설의 설치 등에 필요한

비용(이하 “존치부담금”이라 한다)의 구체적인 산정방식 및 존치하는 부지의 범위 등은 별표 4에 따른다.

◎ 「공공주택 특별법 시행령」 [별표4]

존치부담금 단가산정방식 및 존치부지범위 등의 적용기준(제21조 제3항 관련)

1~4. 생략

5. 존치부담금의 면제

다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우에는 존치부담금의 납부를 면제할 수 있다.

가. 공공청사, 학교, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에서 정하는 공공 시설과 이와 유사한 시설을 존치하는 경우

나. 이하 생략

3) 「공공주택 업무처리지침」

제24조(지구단위계획) ① 생략 ② 법 제27조의2 제1항에 따라 공공주택지구 내 존치하게 되는 건축물 부지는 존치 당시 건축물 용도 및 밀도로 해당지구의 지구단위계획에 반영한다. (2021. 2. 9. 신설)

4) 「국토교통부 질의회신」 - 공공택지기획과-133 (0000. 00. 00.)

공공주택 특별법 질의회신(제27조의2 건축물의 존치 등)

- 존치 당시의 밀도란, 공공주택특별법 제27조의2 제1항에 의해 공공주택지구 내 존치가 결정된 건축물 부지의 존치 당시 건축물의 용적률과 건폐율로 판단됨.

5) 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」

제12조(개발제한구역에서의 행위제한) ① 개발제한구역에서는 건축물의 건축 및 용도 변경, 공작물의 설치, 토지의 형질변경, 죽목(竹木)의 벌채, 토지의 분할, 물

건을 쌓아놓는 행위 또는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조 제11호에 따른 도시·군계획사업의 시행을 할 수 없다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하려는 자는 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수 또는 구청장의 허가를 받아 그 행위를 할 수 있다.

1. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 건축물이나 공작물로서 대통령령으로 정하는 건축물의 건축 또는 공작물의 설치와 이에 따르는 토지의 형질변경

가~나. 생략

다. 개발제한구역이 아닌 지역에 입지가 곤란하여 개발제한구역 내에 입지하여야만 그 기능과 목적이 달성되는 시설

②~⑧ 생략

⑨ 제1항 단서에 따른 허가 또는 신고의 대상이 되는 건축물이나 공작물의 규모·높이·입지기준, 대지 안의 조경, 건폐율, 용적률, 토지의 분할, 토지의 형질변경의 범위 등 허가나 신고의 세부 기준은 대통령령으로 정한다.

6) 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」

제13조(허가 대상 건축물 또는 공작물의 종류 등) ① 법 제12조 제1항 제1호에 따른 건축물 또는 공작물의 종류, 건축 또는 설치의 범위는 별표 1과 같다.

◎ 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 [별표1]

건축물 또는 공작물의 종류, 건축 또는 설치의 범위(제13조 제1항 관련)

시설의 종류	건축 또는 설치의 범위
1~2. 생략 3. 개발제한구역에 입지해야만 그 기능과 목적이 달성되는 시설 가~라. 생략 마. 학교 바. 이하 생략	해당 시·군·구의 관할구역 중 개발제한구역이 아닌 지역에 입지가 곤란하여 개발제한구역 내에 입지해야 한다고 시장· 군수·구청장이 인정하는 시설을 말하며, 이미 훼손된 지 역에 우선 설치해야 한다. 나) 개발제한구역 또는 2000년 7월 1일 이전에 개발제한 구역의 인접지에 이미 설치된 학교로서 개발제한구역의 인접지에 증축의 여지가 없는 경우에만 증축할 수 있다.

제22조(허가 또는 신고의 기준) 법 제12조 제9항에 따른 허가 또는 신고의 세부
기준은 별표2와 같다

◎ 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 [별표2]

허가 또는 신고의 세부기준(제22조 관련)

1. 생략

2. 건축물의 건축 또는 공작물의 설치

가. 건폐율 100분의 60 이하로 건축하되 높이 5층 이하, 용적률 300퍼센트
이하로 한다.

나. 이하 생략

7) 「사립학교법」

제3조(학교법인이 아니면 설립할 수 없는 사립학교 등) 학교법인이 아닌 자는 다음
각 호의 어느 하나에 해당하는 사립학교를 설치·경영할 수 없다.

1. 초등학교·중학교·고등학교·특수학교·대학

제28조(재산의 관리 및 보호) ① 학교법인이 그 기본재산에 대하여 매도·증여·교환·용도변경하거나 담보로 제공하려는 경우 또는 의무를 부담하거나 권리를 포기하려는 경우에는 관할청의 허가를 받아야 한다.

② 학교교육에 직접 사용되는 학교법인의 재산 중 대통령령으로 정하는 것은 매도하거나 담보로 제공할 수 없다.

8) 「사립학교법 시행령」

제12조(처분할 수 없는 재산의 범위 등) ①법 제28조제2항에 따라 학교법인이 매도하거나 담보로 제공할 수 없는 재산은 해당 학교법인이 설치·경영하는 사립학교의 교육에 직접 사용되는 재산으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 것으로 한다.

1. 교지
2. 교사(강당을 포함한다)
3. 체육장(실내체육장을 포함한다)
4. 실습 또는 연구시설
5. 기타 교육에 직접 사용되는 시설·설비 및 교재·교구

나. 판단내용

살피건대, ① 이 민원 학교는 장애인을 위한 특수 교육시설로 사익보다 공익적 목적으로 설치·운영되고 있는 점, ② 이 민원 사업 지구 내 다른 학교용지(22개소)가 용적률 200%이하를 적용받는 것과 달리 이 민원 학교의 존치 부지만 130%이하로 적용하는 것은 다른 학교용지에 비하여 과도하게 제한한 것으로 보이는 점, ③ 이 민원 토지는 당초 개발제한구역 내에 위치하고 있으면서도 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」[별표2] 제2호 가목에 따라 300%이하까지 용적률이 허용되었는데 다른 학교용지와 같은 용적률(200%이하)을 적용하더라도 종전 기준에

비해 개발밀도가 낮아지는 점, ④ 피신청인은 “공공주택지구 내 존치하게 되는 건축물 부지는 존치 당시 건축물 밀도로 해당지구의 지구단위계획에 반영한다.”는 규정에 따라야 된다고 하나, 이 민원 학교는 건폐율 42.7%, 용적률 127.9%이므로 기존 건축물 밀도 기준으로 적용한 것도 아닌 점, ⑤ 피신청인은 지구계획에 따라 2,301㎡를 추가 공급받을 경우 시설증축이 가능하다고 하나, 비영리 특수사립학교 법인인 신청인으로서 부지를 매입할 비용을 확보하는 것이 사실상 불가능하고, 사립학교의 부지매입은 국가 및 지방자치단체의 보조금 지원대상에도 해당되지 않아 신청인으로서 부지의 추가 매입이 가능할 것으로 보기 어려운 점 등을 종합적으로 고려해 볼 때, 이 민원 사업 지구 내 존치시설인 이 민원 학교의 용적률 기준을 이 민원 사업 지구 내 다른 학교용지와 동일하게 적용하는 것이 타당하다고 판단된다.

5. 결론

그러므로 존치건축물로 결정된 이 민원 학교에 대하여 이 민원 사업 지구 내 다른 학교용지와 동일하게 용적률을 적용해 달라는 신청인의 주장은 상당한 이유가 있다고 인정되므로 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제46조 제2항에 따라 피신청인에게 의견을 표명하기로 하여 주문과 같이 의결한다.