

감 사 보 고 서

- 초등학교 설립 지연에 따른
과대 학교와 과밀학급 운영 관련 -

2021. 1.

감 사 원

목 차

I. 감사실시 개요	1
1. 감사배경 및 목적	1
2. 감사대상기관, 범위 및 중점	1
3. 감사실시 과정	2
4. 감사결과 처리	2
II. 감사대상 사건 개요	3
III. 감사결과	4
1. 감사결과 총괄	4
2. 처분요구사항	8
(1) 초등학교 신설 지연에 따른 과밀학급 운영 초래 부적정(주의 2)	9
[붙임] 감사 미실시 사유 명세	19

I. 감사실시 개요

1. 감사배경 및 목적

A 등 311명(이하 “청구인”이라 한다)은 경기도수원교육지원청(이하 “수원교육청”이라 한다)에서 도청사 확장예정부지 내에 마련된 ‘△△초등학교’(가칭)의 신설은 추진하지 않은 채, ○○초등학교와 ■■■초등학교를 과대 학교와 과밀학급으로 운영함으로써 불평등한 교육 현실이 초래되었다며 [표]와 같이 4개 사항에 대한 공익감사를 2020. 4. 3. 감사원에 청구하였다.

[표] 공익감사청구사항과 감사실시 여부

구분	공익감사청구사항(감사실시 여부)
1	▪ 초등학교 신설 지연에 따른 과밀학급 운영 초래(감사실시)
2	▪ 일방적인 ○○초등학교 증축으로 과대 학교·과밀학급 초래(기각)
3	▪ 특별교실 부족에 따른 교육 불평등 초래(기각)
4	▪ 과밀학급에 따른 교육의 질 저하 여부(기각)

자료: 청구인 제출자료 재구성

이에 대하여 감사원은 2020. 11. 3. 공익감사청구 요건이 충족된 ‘초등학교 신설 지연에 따른 과밀학급 운영 초래’(학교용지 공급 거부 또는 지연 포함)와 관련하여는 감사실시를 결정하고 나머지 3건은 감사청구에 이유가 없어 종결처리(기각, [붙임] “감사 미실시 사유 명세” 참조)하였으며, 같은 날 이를 청구인에게 회신하였다.

2. 감사대상기관, 범위 및 중점

이번 감사에서는 국토교통부, 경기도, 경기주택도시공사, 경기도교육청, 수원교육청 등을 대상기관으로 하여 ‘△△초등학교’ 신설 관련 업무 전반을 점검하면서 신설 지연의 원인을 규명하고 이를 해소하는 데 중점을 두었다.

3. 감사실시 과정

이번 감사원 감사는 2020. 11. 5.부터 같은 해 11. 20.까지 12일간 서면감사 방식으로 실시하면서 ㄱ 신도시 택지개발사업 추진 실태와 학교설립 계획 등에 대한 자료를 수집하였으며 ‘△△초등학교’ 신설 지연에 대한 사실관계 확인과 관계자 면담 등이 필요하여 감사인원 4명이 2020. 11. 5.부터 같은 해 11. 19. 사이에 7일간 확인 출장을 하였다.

4. 감사결과 처리

감사결과 지적사항에 대해서는 경기도와 경기주택도시공사에 질문서를 발부하고 답변을 받는 등의 방법으로 의견을 수렴하였고, 이에 대한 내부 검토 절차를 거쳐 2020. 1. 15. 감사결과를 최종 확정하였다.

II. 감사대상 사건 개요¹⁾

1. ㄱ 지구 택지개발사업 개요

- 최초승인 : 2005. 12. 30. 건설교통부 고시 제2005-532호
- 위 치 : 경기도 수원시 ㄴ 구 및 용인시 ㄷ 구 일원
- 시 행 자 : 경기도, 경기주택도시공사, 수원시, 용인시
- 사업기간 / 계획세대 : 2005년 12월 ~ 2021년 12월 / 31,329세대

2. 도청사 확장예정부지 관련 주요시설 배치도



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

3. 추진 경과

- 학령인구 증가로 ㄱ 신도시 내 초등학교 부족이 예상된다는 민원 발생(2012년)
- 학교용지 추가확보 여부 검토 요구(2012년 4월, 사업시행자→수원교육청)
- 초등학교 예정 부지(11,000m²) 확보 요청(2012년 7월, 수원교육청→사업시행자)
- 학교 추가설립 관련 국민권익위원회 조정(2013년 1월, 민원인·경기주택도시공사·수원교육청 등)
- 조정에 따른 용역 중간결과(초 1교 설립 시급) 주민설명회 개최(2013년 6월, 경기주택도시공사)
- 주민설명회에서 제시한 학교용지 확정 및 공급 요청(2013년 7월, 수원교육청→사업시행자)
- 위 학교용지 확정 및 공급 불가 의견 통보(2013년 7월, 사업시행자→수원교육청)
- 학교 추가설립을 위한 중앙 투·융자심사(교육부) 적정 통보(2013년 8월, 수원교육청)
- 조정에 따른 용역 최종결과(학교신설 불요) 통보(2013년 9월, 경기주택도시공사→수원교육청)
- 초등학교 설립 필요성 및 위치 등 관련 이견(2013년 9월~2015년 7월, 사업시행자↔수원교육청)
- ‘경기도 신청사 건립 로드맵’(부지의 일부 매각, 민간자본 유치 등) 발표(2015년 7월, 경기도)
- 도청사 확장예정부지(용역 중간결과 1순위로 제시된 부지) 공급을 통한 ‘ㄱ 신도시 중심 지구 과밀초교 해소 방안 설명회’ 개최(2015년 9월, 경기도·경기도교육청 등)
- 용지 공급방식(무상임대↔시·도 교육비특별회계 이관) 이견 발생(2016년 3월, 경기도↔수원교육청)
- ㄱ 택지개발사업계획 변경으로 학교용지 중복결정(2017년 1월, 국토교통부 고시 제2016-1100호)
- 학교용지 공급 지연으로 ‘△△초등학교’ 설립 표류(2017년 1월~2020년 11월)

Ⅲ. 감사결과

1. 감사결과 총괄

이번 감사원 감사에서 감사실시가 결정된 ‘초등학교 신설 지연에 따른 과밀 학급 운영 초래(학교용지 공급 거부 또는 지연 포함)’ 관련 공익감사청구사항을 점검한 결과, 총 2건의 위법·부당사항이 확인되어 경기도와 경기주택도시공사에 각각 주의를 촉구하였는데 이를 간략히 보면 다음과 같다.

- 경기도와 경기주택도시공사 등은 2005년 7 신도시 개발계획을 수립하면서 초등학교 8개를 신설하기로 했으나, 저출산 기조를 반영하여 2007. 6. 28. 5개만 신설하기로 실시계획 변경
- 그런데 정부 정책 변화 등에 따라 세대, 유입인구 및 학령인구가 증가하자 과밀학급 운영을 우려한 초등학교 신설 민원이 2012년부터 계속 제기

- 2006년 11월 부동산 안정화 대책에 따라 계획세대수가 24,000호에서 31,000호로 증가
- 경기도 신청사 이전, 명품 신도시에 대한 기대심리가 작용하여 중심지구의 경우 당초 계획한 세대 평균 유입인구 2.5명보다 많은 3.2명이 유입
- 학령인구 산정에서 제외했던 오피스텔이 2010년 준주택으로 법제화되어 학령인구 추가 발생

- 국민권익위원회는 2013년 1월 경기주택도시공사에 대해 ‘7 신도시 학생 유발요인 분석 및 제안 검토 용역’에 착수하되, 수원교육청 등과 면밀하게 협의하여 용역 결과를 조속히 도출 하도록 조정 결정
- 이에 따라 경기주택도시공사는 2013년 1월 검토용역에 착수하였고
 - 수원교육청은 2015년 기준 학생수용지표(예상)인 학급당 31명을 기준으로 할 때 2015년 ○○초등학교는 18학급, ■■초등학교는 12학급이 각각 부족하므로
 - 도청사 확장예정부지에는 30학급 규모의 초등학교 설립이 시급하고 초등학교 1개와 중학교 1개의 추가설립이 필요하다는 의견을 제시(2013년 5월)

- 그리고 경기주택도시공사에서 2013년 6월 발표(주민설명회)한 용역 중간결과에서도
 - 학급당 31명을 기준으로 할 때 단기적으로 초등학교 1개와 중학교 1개, 장기적으로는 초등학교 1개를 추가로 확보할 필요가 있는데 5개 후보지 중에서는 도청사 확장예정 부지가 1순위로 제시되어 있음
- 그런데도 경기주택도시공사는 용역 중간결과 발표 내용과 달리
 - 수원교육청과 협의하지 않은 채 보정률(실제 학생 수/주민등록상 학령인구) 94%를 임의로 적용하여 장래 학생 수를 산정하였을 뿐만 아니라 학급당 인원도 31명에서 35명으로 늘린 후 초등학교 신설 수요가 없다는 용역 최종결과를 도출(2013년 9월)
- 이에 따라 수원교육청은 2013년 8월 교육부 정기 투·융자심사에서 '적정' 의견을 받은 '△△초등학교'의 신설을 추진할 수 없게 되었고
 - 배정된 설계비 예산 534백만 원도 불용·반납할 수밖에 없는 결과 초래

이에 대하여 경기주택도시공사 사장에게 앞으로 추가적인 학교시설 수요를 검토하는 경우 「학교용지 확보 등에 관한 특례법」 제3조에 따른 교육감 등과 제대로 협의하지 않고 학교시설 수요를 결정하는 일이 없도록 주의를 촉구하였다.

- 경기도는 호화청사 건립 등이 문제가 되자 2015년 7월 '경기도 신청사 건립 로드맵'(부지의 일부 매각, 민간자본 유치 등)을 마련하고
 - 같은 해 9월에는 용역 중간결과에서 1순위로 제시된 도청사 확장예정부지 내 '△△초등학교'를 설립하기로 하였으며, 이를 주민설명회에서 발표
- 이에 따라 국토교통부에서 승인·고시(2017. 1. 5.)한 ㄱ 신도시 택지개발사업 실시계획(20차)에는 공공청사와 학교용지(12,018㎡)가 같이 결정되어 있는데
 - 공공청사는 학교 목적이 상실되었을 경우에만 허용하기로 되어 있음
- 그런데도 경기도는 「학교용지 확보 등에 관한 특례법」 제4조 등에 따라 해당 학교용지를 시·도 교육비특별회계 소관 공유재산으로 이관하지 않은 채 학교용지 무상임대 조건부 공급방안(무상임대, 학교운영 기간 종료 후 토지 반납, 청사증축부지 활용)을 고수하면서

- 수원교육청의 계속된 요청에도 불구하고 실시계획(20차) 변경일(2017. 1. 5.)로부터 3년 11개월여 지난 2020년 11월까지 시·도 교육비특별회계 소관 공유재산으로 이관하지 않고 있음
- 위와 같이 ‘△△초등학교’ 설립이 장기간 지연되어 ㄱ 신도시 중심지구 인근 2개 초등학교가 과대 학교(학생 수 1,680명 이상) 또는 과밀학급(학급당 32명 초과)으로 운영되었고
- 2018년 10월 ○○초등학교의 12개 교실 증축으로 과밀학급 운영은 해소되었으나 과대 학교 운영은 여전한 실정

이에 대하여 경기도지사에게 택지개발사업 실시계획에 반영된 초등학교 용지에 대해 시·도 교육비특별회계 소관 공유재산으로의 이관을 장기간 지연하는 일이 없도록 주의를 촉구하였다.

2. 처분요구사항

명세: 별첨

감 사 원

주 의 요 구

제 목 초등학교 신설 지연에 따른 과밀학급 운영 초래 부적정

소 관 기 관 ① 경기도 ② 경기주택도시공사

조 치 기 관 ① 경기도 ② 경기주택도시공사

내 용

1. 업무 개요 및 공익감사청구 요지

경기도와 경기주택도시공사 등은 경기도수원교육지원청(이하 “수원교육청”이라 한다)과 협의 절차를 거쳐 2005년 12월 [표 1]과 같이 수원지역 내 30학급 이상 5개, 30학급 미만 3개 계 8개의 공립초등학교 신설계획이 포함된 ㄱ 신도시 택지개발 사업계획을 마련하였고, 2005. 12. 30. 국토교통부(구 건설교통부)의 승인을 받았다.

[표 1] ㄱ 신도시 택지개발사업 개요

구분	내용								
승인사항	▪ 최초승인 2005. 12. 30. 건설교통부 고시 제2005-532호								
위치와 면적	▪ 경기도 수원시 ㄴ 구 및 용인시 ㄷ 구 일원, 대지면적 11,278,267㎡								
사업 시행자	▪ 경기도, 경기주택도시공사, 수원시, 용인시								
사업 기간	▪ 2005년 12월~2021년 12월								
사업 규모	▪ 24,000세대, 인구 60,000명(세대당 2.5명)								
수원지역 내 초등학교 신설 계획	구분	초1	초2	초3	초4	초5	초6	초7	초8
	학급 수(학급당 35명)	24	48	36	30	24	30	24	42

자료: 감사대상기관 제출자료 재구성

이에 대해 수원교육청은 교육부의 “2007~2011년 신설예정 학교 점검”(2006. 5. 22.) 결과를 반영하여 저출산 기조에 따른 효율적인 교육재정 운영 등을 위해

30학급 미만의 초등학교 설립을 지양하기로 하였고, 이후 학교설립계획 조정 협의(2006. 5. 25.) 절차를 거쳐 2007. 6. 28. 승인·고시된 「신도시 택지개발사업 실시계획」에서는 30학급 이상의 공립초등학교 5개만 설립하기로 하여 30학급 미만의 공립초등학교 3개는 설립에서 제외되었다.

그러나 정부의 정책 변화, 경기도 청사 이전과 명품교육 신도시에 대한 기대심리가 작용하여 [표 2]와 같이 「신도시」의 계획세대수, 유입인구 및 학령인구가 증가함에 따라 「신도시」 중심지구 내 초등학교의 과밀학급 운영을 우려한 초등학교 신설 민원이 2012년부터 계속 제기되었다.

[표 2] 「신도시」의 세대, 유입인구 및 학령인구 증가 현황

구분	내용
▪ 계획세대수 증가 ¹⁾	▪ 2006년 11월 발표된 부동산 안정화 대책(2기 신도시 인구밀도 상향)에 따라 「신도시」 계획세대수가 24,000호에서 31,000호로 증가
▪ 학령인구 증가	▪ 오피스텔은 주 기능이 업무시설인 점을 고려하여 학령인구 산정에서 제외하여 왔으나 사실상 주거용으로 사용되었음. 2010년 7월 「주택법 시행령」이 개정되어 준주택(주거시설)으로 전환되었고 이에 따라 산정되지 않았던 학령인구 추가 발생
▪ 유입인구 증가 ²⁾	▪ 경기도 청사 이전, 명품교육 신도시에 대한 기대심리가 작용하여 세대 평균 유입인구가 계획한 2.5명보다 많은 3.2명이 유입
▪ 학생유발률 증가 ³⁾	▪ 경기도 청사 이전이 예정된 중심지구의 세대당 학생유발률은 계획한 0.28명보다 많은 0.47명으로 약 68% 증가

자료 1) 국토교통부(구 건설교통부), 「「신도시」 택지개발사업 실시계획(1차)」, 2007. 6. 28.

2) 경기주택도시공사, 「「신도시」 학생 유발요인 분석 및 제안 검토 용역보고서」, 2013. 6. 14.

3) 수원교육청, “2013년 재정투자심사 및 학교설립계획심의위원회 심의자료”, 2013. 6. 21.

이와 관련하여 청구인(A 등 311명)은 국민권익위원회에서 2013년 1월 경기주택도시공사와 수원시, 수원교육청을 대상으로 학교 신설방안을 마련하라고 조정 결정을 하였는데도 도청사 확장예정부지 내에 마련된 ‘△△초등학교’(가칭)는 신설하지 않은 채 인근 ○○초등학교와 ■■초등학교를 과밀학급으로 운영하고 있다며 2020. 4. 3. 감사원에 공익감사를 청구하였다.

2. 관계법령, 국민권익위원회 조정과 판단기준

학교용지법(「학교용지 확보 등에 관한 특례법」, 이하 같음) 제1조에서 제3조, 같은 법 시행령 제2조에 따르면 100세대 규모 이상의 주택건설용 토지를 조성·개발하거나 공동주택을 건설하는 ‘개발사업’에 대해서는 공립학교(유치원, 초·중·고등학교)의 신설 용지 확보와 관련된 학교용지법이 적용되는데 개발사업시행자가 개발사업을 시행하기 위하여 사업계획을 수립할 때는 교육감의 의견(학교용지의 위치, 규모, 매입시기 등)을 들어 사업지 내 또는 인접 지역에 학교용지를 확보하는 방안을 포함시켜야 한다.

그리고 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제45조에 따르면 국민권익위원회는 다수가 관련되거나 사회적 파급효과가 큰 고충 민원의 신속하고 공정한 해결을 위하여 필요한 경우 「민법」상의 화해와 같은 효력이 있는 조정을 하게 되어 있다.

이에 따라 국민권익위원회는 2013. 1. 8. ㄱ 신도시 내 초등학교 신설 민원과 관련하여 [표 3]과 같이 조정 결정을 하였는데 경기주택도시공사는 ‘ㄱ 신도시 학생 유발요인 분석 및 제안 검토 용역’에 착수하고 수원교육청, 수원시와 면밀하게 협의하여 용역 결과를 조속히 도출하게 되어 있다.

[표 3] ㄱ 신도시 내 초등학교 신설 민원 관련 국민권익위원회 조정 내용

구분	내용
▪ 대상	▪ 민원인 705명, 경기주택도시공사, 수원교육청, 수원시
▪ 조정내용	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 경기주택도시공사는 ‘ㄱ 신도시 학생 유발요인 분석 및 제안 검토 용역’에 착수하고 수원교육청, 수원시와 면밀하게 협의하여 용역 결과를 조속히 도출 - 용역 결과에 따라 이미 준공된 지역 내 지구단위계획 변경이 필요한 경우 지구단위 계획 입안을 위한 제안서 일체를 작성하여 수원시에 제안 - 지구단위계획 변경에 따라 추가로 계획된 용지 확보방안은 학교용지법, 「공유재산 및 물품 관리법」 등에 따라 수원교육청, 수원시와 협의하여 결정

자료: 국민권익위원회 조정 내용 발췌·재구성

또한, 학교용지법 제4조에 따르면 개발사업시행자는 같은 법 제3조에 따른 학교용지를 확보하고 확보된 학교용지는 해당 시·도에 공급하며, 해당 시·도는 이를 시·도 교육비특별회계 소관 공유재산으로 관리하게 되어 있다.

따라서 경기주택도시공사는 학교용지법과 국민권익위원회의 조정 결정에서 제시한 바와 같이 수원교육청과의 협의 절차를 거쳐 합리적이고 일관된 용역 결과를 도출하여야 하고, 경기도는 택지개발사업 실시계획에 반영된 초등학교 용지에 대해 시·도 교육비특별회계 소관 공유재산으로의 이관을 장기간 지연하는 일이 없어야 했다.

3. 감사결과 확인된 문제점

가. 경기주택도시공사의 경우

경기주택도시공사는 국민권익위원회 조정 결정(2013. 1. 8., [표 3] 참조)에 따라 사업시행자(경기도, 경기주택도시공사, 수원시, 용인시) 회의를 거쳐 주식회사 □□와 ‘ㄱ 신도시 학생 유발요인 분석 및 제안 검토 용역’ 계약(금액 39,150,000원, 기간 2013. 1. 7.¹⁾ ~ 7. 6., 이하 “이 건 용역”이라 한다)을 체결하였다.

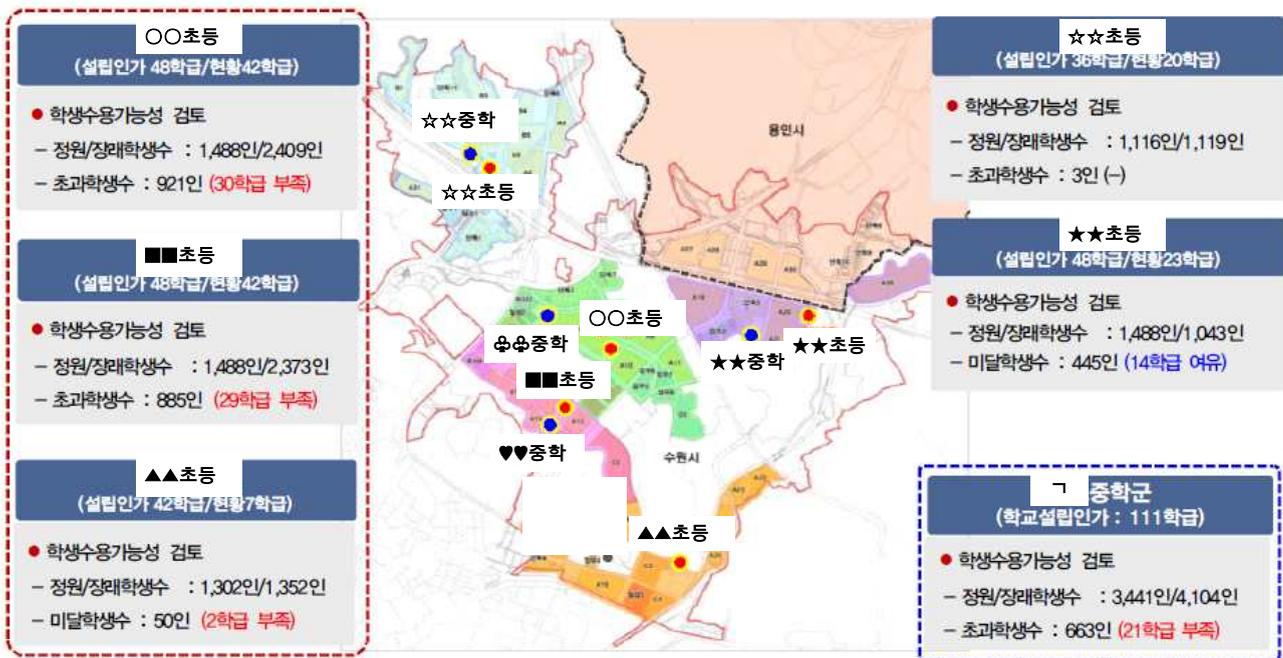
이와 관련하여 수원교육청은 2013. 5. 28. 경기도와 경기주택도시공사에 ㄱ 신도시 내 학교 신설에 필요한 용지의 확보를 요청하면서 2015년 기준 학생수용 지표(예상) 학급당 31명을 기준으로 할 때 주거용 오피스텔에서 유발되는 학령 인구를 제외하더라도 2015년 ○○초등학교는 18학급, ■■■초등학교는 12학급이

1) 국민권익위원회의 조정(안)은 조정 결정일 이전인 2013. 1. 7. 경기도와 경기주택도시공사 등이 참여한 공동사업시행자 회의에서 이미 논의되었고 이에 따라 경기주택도시공사는 같은 날 “ㄱ 신도시 학생 유발요인 분석 및 제안 검토 용역”을 실시하기 위해 따로 진행 중인 “ㄱ 신도시 특별계획구역 공간활용방안 수립 용역”에 추가 과업 형식으로 변경 계약을 체결하였음. 처리안 본문에는 이해를 돕기 위해 조정서 상 용역 명칭으로 통일하여 표기

각각 부족하여 과밀학급이 예상되므로 경기도 도청사 확장예정부지에는 30학급 규모의 초등학교 신설이 시급하고 추가로 초등학교 1개와 중학교 1개의 설립이 필요하다는 의견을 제시하였다.

또한, 경기주택도시공사가 2013. 6. 14. 주민설명회(경기도, 수원교육청 등 참석)를 통해 발표한 이 건 용역 중간결과에서도 학급당 학생 수 31명을 기준으로 할 때 [그림 1]과 같이 초등학교는 46학급, 중학교는 21학급이 각각 부족하여 단기적으로 초등학교 1개와 중학교 1개를 확보하여야 하고 장기적으로는 초등학교 1개를 추가 확보할 필요가 있다고 하였다.

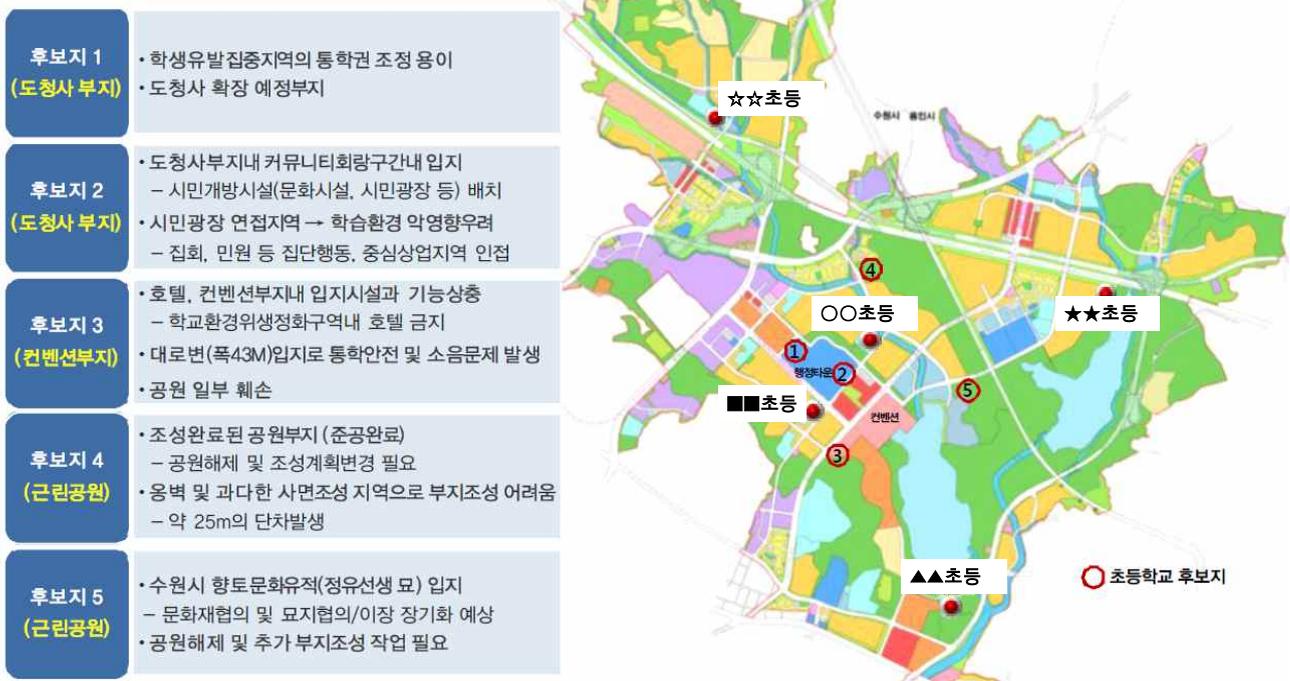
[그림 1] ㄱ 신도시 내 학교 신설 수요 검토(용역 중간결과)



자료: 경기주택도시공사, 「ㄱ 신도시 학생 유발요인 및 제안 검토 용역보고서」, 2013. 6. 14.

그리고 이 건 용역 중간결과에서는 경기도 신청사 예정부지 인근 2개 초등학교의 과밀학급(○○초등학교는 30학급, ■■초등학교는 29학급이 각각 부족)이 우려된다며 이를 해결하기 위한 대안으로 [그림 2]와 같이 초등학교 신설 후보지 5개를 검토하였는데 1순위로 도청사 확장예정부지를 선정하였다.

[그림 2] ㄱ 신도시 초등학교 신설 후보지(용역 중간결과)



자료: 경기주택도시공사, 「ㄱ 신도시 학생 유발요인 및 제안 검토 용역보고서」, 2013. 6. 14.

이에 따라 수원교육청은 1순위로 제시된 도청사 확장예정부지 내에 ‘△△초등학교’를 신설하여 2015년 3월 이전에 개교하기로 하고 2013. 6. 21. 경기도 교육청에 재정투자와 학교설립계획 심의자료 등을 제출함과 아울러 같은 해 7. 1. 경기주택도시공사와 경기도에 학교용지의 확정과 공급을 요청하였다.

그런데도 경기주택도시공사는 2013. 7. 24. 해당 학교용지의 확정과 공급은 경기도가 정책적으로 결정할 사항이라면서 경기도와 별도로 협의하도록 수원 교육청에 통보하고, 같은 해 9. 6.에는 이 건 용역 중간결과에 대한 주민설명회 (2013. 6. 14.)와 달리 수원교육청과 협의도 하지 않은 채 ① 보정률(실제 학생 수 / 주민등록상 학령인구) 94%를 임의로 적용하여 장래 학생 수를 산출하였을 뿐만 아니라 ② 학급당 학생 수도 31명이 아닌 35명으로 늘린 후 [표 4]와 같이 1개 학급만 부족하므로 초등학교를 신설할 필요가 없다는 이 건 용역의 최종결과를 수원교육청과 경기도 등에 통보하였다.

[표 4] 이 건 용역의 중간결과와 최종결과 비교

(단위: 명, 개 학급)

구분		중간결과(2013. 6. 14.)				최종결과(2013. 9. 6.)			
장래 학생 수 산정 방식 (A / A')		주거시설규모×학생유발률				주거시설규모×학생유발률×보정률(94%)			
학급당 학생 수 (B / B')		31 2015년 기준 학생수용지표(예상)				35 2007년 6월 ㄱ 택지개발사업 협의 기준			
학교별 장래 학생 수 및 필요 학급 수	학교명 (학급 수, C)	학생 정원 (D=B×C)	장래 학생 수 (A)	과부족 학생 수 (E=A-D)	과부족 학급 수 (E/B)	학생 정원 (D'=B'×C)	장래 학생 수 (A')	과부족 학생 수 (E'=A'-D')	과부족 학급 수 (E'/B')
	○○초교(48)	1,488	2,409	△921	△30	1,680	2,267	△587	△17
	■■초교(48)	1,488	2,373	△885	△29	1,680	2,233	△553	△16
	ㄱ 초교(36)	1,116	1,119	△3	0	1,260	1,053	207	6
	★★초교(48)	1,488	1,043	445	14	1,680	981	699	20
	▲▲초교(42)	1,302	1,352	△50	△2	1,470	1,273	197	6
계					△46				△1

자료: 경기주택도시공사의 「학생유발 요인 및 시설수요 검토 용역보고서」(중간 및 최종) 재구성

이에 따라 수원교육청은 2013. 8. 13. 교육부의 정기 중앙투·용자심사에서 ‘적정’ 의견을 받은 ‘△△초등학교’ 신설을 추진할 수 없었고, 배정된 설계비 예산 534백만 원도 불용·반납할 수밖에 없었다.

나. 경기도의 경우

경기도는 일부 언론과 경기도의회에서 적자재정과 지방채 발행, 호화청사 건립의 문제를 제기하자 2015. 7. 30. 도청사 확장예정부지의 일부 매각, 민간자본 유치 등의 방안이 포함된 ‘경기도 신청사 건립 로드맵’을 마련하였다.

또한, 2015년부터 ㄱ 신도시 중심지구 내 위치한 ○○초등학교와 ■■초등학교가 과대 학교 및 과밀학급화 되어 교사 1인당 학생 수가 증가하고 공용공간이 부족해져 교육의 질 저하, 학생 안전사고 증가와 분리배식 등에 대한 우려가 제기되고 있었으나 ㄱ 신도시 개발이 완료되어가고 있어 ‘△△초등학교’ 설립을 위한 토지확보가 어려운 실정이었다.

이와 같은 상황에서 경기도와 경기도교육청 등은 과밀학급과 경기도청 이전 문제를 신속하게 해결하기 위해 이 건 용역 중간결과 주민설명회(2013. 6. 14.)에서 1순위로 제시된 도청사 확장예정부지 내에 ‘△△초등학교’를 설립하기로 하고 2015. 9. 9. 개최된 ‘ㄱ 신도시 중심지구 과밀초교 해소방안 설명회’에서 이를 발표하였다.

이에 따라 경기도는 2016. 9. 27. ㄱ 신도시 공동사업시행자 협의체 회의를 실시하여 도청사 확장예정부지 내 초등학교(12,018㎡)를 신설하되 공공청사는 학교 목적이 상실되었을 경우에만 허용하는 것으로 결정하고 ㄱ 신도시 택지개발사업 실시계획(20차) 변경(안)을 작성하여 2016. 10. 7. 국토교통부에 승인을 신청하였으며, 국토교통부는 2017. 1. 5. 이를 승인·고시하였다.

위와 같이 경기도와 수원교육청은 도청사 증축예정부지 내 초등학교 신설에는 동의하였으나, 초등학교 설립을 위한 학교용지 공급방식과 관련하여서는 수원교육청은 2016. 3. 28. 경기도가 2016. 2. 24. 제시한 학교용지 무상임대 조건부 공급방안(무상임대, 학교운영 기간 종료 후 토지 반납, 청사증축부지 활용)에 대해 일반적인 학교설립 절차와 같이 학교용지법 제4조에 따라 시·도 교육비특별회계 소관 공유재산으로 이관하여 달라고 회신한 바 있다.

그런데도 경기도는 학교용지 무상임대 조건부 공급방안을 고수하면서 수원교육청의 계속된 학교용지 공급 요청에도 불구하고 ㄱ 신도시 택지개발사업 실시계획(20차) 변경일(2017. 1. 5.)로부터 3년 11개월여 지난 2020. 11. 20.까지 ‘△△초등학교’ 용지를 시·도 교육비특별회계 소관 공유재산으로 이관하지 않고 있다.

그 결과 ‘△△초등학교’ 설립이 장기간 지연되어 [표 5]와 같이 ○○초등학교의 경우 2013년부터 2018년까지는 과밀학급(학급당 학생 수 32명²⁾ 초과)으로 2015년부터 현재까지는 과대 학교(학교당 학생 수 1,680명³⁾ 이상)로 운영되었고 ■■초등학교의 경우 2015년부터 2016년까지 과밀학급과 과대 학교로 운영되었으며, 2018년 10월 ○○초등학교의 12개 교실 증축으로 과밀학급 운영은 해소되었으나 과대 학교 운영은 여전한 실정이다.

[표 5] ‘△△초등학교’ 설립 지연으로 인한 중심지구 내 초등학교 과대·과밀 현황

(단위: 명, 개 학급)

구분		2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년
○○ 초등학교	▪ 학생 수(A)	992	1,387	1,724	1,783	1,811	1,879	1,824	1,723
	▪ 학급 수(B)	30	42	51	51	54	54	62	61
	▪ 학급당 학생 수(A/B)	33.1	33.0	33.8	35.0	33.5	34.8	29.4	28.2
■■ 초등학교	▪ 학생 수(A)	1,256	1,451	1,695	1,700	1,614	1,599	1,525	1,415
	▪ 학급 수(B)	42	48	50	50	51	51	51	49
	▪ 학급당 학생 수(A/B)	29.9	30.2	33.9	34.0	31.6	31.4	29.9	28.9

자료: 감사대상기관 제출자료 재구성

관계기관 의견

① 경기주택도시공사는 도청사 확장예정부지 내 초등학교 설립에 대한 집단민원이 상당하여 학급당 인원을 2007년 6월 7 신도시 택지개발사업 실시계획 승인 당시 기준인 35명으로 산정하였고 용역회사와의 협의를 통해 보정률을 적용하였다면서 앞으로는 경기도, 수원교육청과의 긴밀한 협의 및 협조를 통해 초등학교 설립이 적정하게 정상적으로 추진될 수 있도록 하겠다는 의견을 제시하였다.

2) 2014학년도부터 2020학년도 “초·중학교 학급편성 지침”(경기도교육청 (●)과)에 따르면 초등학교의 학급 편성 기준은 학급당 30~32명으로 학급당 32명 초과 시 과밀학급에 해당하나 2013학년도의 학급편성 기준은 학급당 31~33명으로 33명 초과 시 과밀학급에 해당

3) 과대학교 기준: 학생 수 1,680명 이상[교육부 “적정규모 학교 육성 및 학교 신설 수요 관리 매뉴얼” 2011. 6. 30.]

② 경기도는 수원교육청에서 초등학교 신설을 추진하고자 한다면 무상임대와 매각을 모두 검토하되 수원교육청의 요청사항을 우선적으로 검토하겠다고 하였고 2020. 12. 9. 수원교육청에 초등학교 용지를 조성원가의 20%에 공급하겠다는 공문을 시행하였다.

조치할 사항

경기주택도시공사 사장은 앞으로 추가적인 학교시설 수요를 검토하는 경우 「학교 용지 확보 등에 관한 특례법」 제3조에 따른 교육감 등과의 협의를 제대로 하지 않고 학교시설 수요를 결정하는 일이 없도록 관련 업무를 철저히 하시기 바랍니다.(주의)

경기도지사는 택지개발사업 실시계획에 반영된 초등학교 용지에 대해 시·도 교육비 특별회계 소관 공유재산으로의 이관을 장기간 지연하는 일이 없도록 관련 업무를 철저히 하시기 바랍니다.(주의)

[붙임]

감사 미실시 사유 명세

1. 일방적인 ○○초등학교 증축으로 과대 학교·과밀학급 초래

청구 요지	검토 결과												
<ul style="list-style-type: none"> ▪ 청구인은 수원교육청에서 인근 학부모 등의 의견도 수렴하지 않은 채, <ul style="list-style-type: none"> - ‘△△초등학교’를 신설·개교하는 대신에 ○○초등학교를 증축하여 과대 학교 또는 과밀학급으로 운영되는 사태를 초래했다고 주장 ▪ 또한, 청구인은 ○○초등학교와 ■■■초등학교가 특별교실을 일반교실로 전용하여 운영하고 있다며 이는 교육 기회 불평등에 해당한다고 주장 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 수원교육청은 2015년 3월 △△초등학교를 신설·개교할 예정이었으나, <ul style="list-style-type: none"> - 학교용지 위치·공급방식 등에 대해 경기주택도시공사(경기도)와 이견이 계속되어 2020년 11월까지도 신설·개교하지 못한 것임 ▪ 그런데 2016년 6월 기준 ○○초등학교의 학급당 학생 수가 35명에 이를 정도로 과밀화되어 해소를 요청하는 민원이 다수 발생함에 따라, <ul style="list-style-type: none"> - 수원교육청은 2016년 10월 ○○초등학교의 교육여건 개선과 과밀학급 해소를 위해 12개 교실을 증축하기로 하였고 - 이에 따라 2018년 11월 증축한 이후에는 ○○초등학교의 급당 학생 수가 감소하여 2020년 4월 기준 28.2명임 <table border="1" style="margin: 10px auto; width: 60%; text-align: center;"> <thead> <tr> <th>구분</th> <th>학급(개, A)</th> <th>학생(명, B)</th> <th>급당 평균(명, C=B/A)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2016. 6. 기준</td> <td>51</td> <td>1,786</td> <td>35.0</td> </tr> <tr> <td>2020. 4. 기준</td> <td>61</td> <td>1,723</td> <td>28.2</td> </tr> </tbody> </table> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 또한, 청구인의 주장과 같이 ○○초등학교는 특별교실 3개, ■■■초등학교는 특별교실 2개를 일반교실로 전용하여 사용한 적은 있으나 <ul style="list-style-type: none"> - 이는 일시적인 일반교실 부족 현상을 해소하기 위한 것으로 2020년에는 특별교실의 일반교실 전용을 최소화하여 운영하고 있음 ▪ 위와 같이 ○○초등학교 증축이나 특별교실의 일반교실 전용·사용은 ‘△△초등학교’의 신설·개교를 대신한 것이 아니라, <ul style="list-style-type: none"> - 신설·개교 지연에 따른 학급 과밀현상을 해소하기 위한 것이므로, 이와 같은 교육 당국의 업무처리가 위법·부당하다고 단정 짓기 어려움 	구분	학급(개, A)	학생(명, B)	급당 평균(명, C=B/A)	2016. 6. 기준	51	1,786	35.0	2020. 4. 기준	61	1,723	28.2
구분	학급(개, A)	학생(명, B)	급당 평균(명, C=B/A)										
2016. 6. 기준	51	1,786	35.0										
2020. 4. 기준	61	1,723	28.2										
<p>⇒ 감사청구에 이유가 없어 「공익감사청구 처리규정」 제20조에 따라 “기각”</p>													

2. 특별교실 부족에 따른 교육 불평등 초래

청구 요지	검토 결과																																								
<ul style="list-style-type: none"> ▪ 청구인은 과밀학급으로 운영되는 ○○초등학교와 ■■■초등학교의 학급당 학생 수가 다른 초등학교에 비해 많아 교육 불평등을 초래한다고 주장 ▪ 또한, 청구인은 교육 당국에서 다양한 교육 활동(예술, 체육 등)의 제약요인으로 작용하는 학교 공간의 협소를 알고도 내버려 두고 있다고 주장 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 경기도교육청의 「2020학년 학급편성 지침」(2019. 12.)에 따르면 초등학교의 학급편성 기준은 급당 28명에서 32명인데 <ul style="list-style-type: none"> - 2020. 4. 1. 기준 ○○초등학교와 ■■■초등학교의 급당 학생 수는 각각 28.2명, 28.8명으로 위와 같은 「2020학년 학급편성 지침」의 기준을 과도하게 초과한다고 보기 어려움 <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse; text-align: center;"> <thead> <tr> <th>학교명</th> <th>재학생 (명, A)</th> <th>일반교실 (개, B)</th> <th>일반교실 당 평균 학생 (명, C=A/B)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>○○초등학교</td> <td>1,723</td> <td>61</td> <td>28.2</td> </tr> <tr> <td>■■■초등학교</td> <td>1,413</td> <td>49</td> <td>28.8</td> </tr> </tbody> </table> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 그리고 경기도교육청의 「2014 신설학교 스페이스프로그램」(2014. 6.)에 따르면 ○○초등학교와 ■■■초등학교는 특별교실 10개를 확보하여야 하는데 <ul style="list-style-type: none"> - 2020년 기준으로 각각 8개, 5개 교실만 확보하여 특별교실이 부족한 것은 사실임 <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse; text-align: center;"> <thead> <tr> <th>구분</th> <th>음악실</th> <th>미술실</th> <th>실과실</th> <th>과학실</th> <th>융합 과학실</th> <th>계</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>스페이스프로그램</td> <td>3</td> <td>3</td> <td>1</td> <td>1</td> <td>2</td> <td>10</td> </tr> <tr> <td>○○초등학교</td> <td>2</td> <td>-</td> <td>-</td> <td>2</td> <td>4</td> <td>8</td> </tr> <tr> <td>■■■초등학교</td> <td>1</td> <td>-</td> <td>-</td> <td>2</td> <td>2</td> <td>5</td> </tr> </tbody> </table> <ul style="list-style-type: none"> - 그러나 수원교육청은 ○○초등학교를 증축하고 ■■■초등학교 인근에 ♠♠초등학교를 신설·운영하는 등 △△초등학교 설립·개교 지연에 따른 과밀학급 현상을 해소하기 위해 노력하고 있음 ▪ 따라서 과밀학교 운영이나 일시적인 특별교실 부족만으로 교육 당국의 업무처리가 위법·부당하다고 단정 짓기 어려움 	학교명	재학생 (명, A)	일반교실 (개, B)	일반교실 당 평균 학생 (명, C=A/B)	○○초등학교	1,723	61	28.2	■■■초등학교	1,413	49	28.8	구분	음악실	미술실	실과실	과학실	융합 과학실	계	스페이스프로그램	3	3	1	1	2	10	○○초등학교	2	-	-	2	4	8	■■■초등학교	1	-	-	2	2	5
학교명	재학생 (명, A)	일반교실 (개, B)	일반교실 당 평균 학생 (명, C=A/B)																																						
○○초등학교	1,723	61	28.2																																						
■■■초등학교	1,413	49	28.8																																						
구분	음악실	미술실	실과실	과학실	융합 과학실	계																																			
스페이스프로그램	3	3	1	1	2	10																																			
○○초등학교	2	-	-	2	4	8																																			
■■■초등학교	1	-	-	2	2	5																																			
<p>⇒ 감사청구에 이유가 없어 「공익감사청구 처리규정」 제20조에 따라 “기각”</p>																																									

3. 과밀학급에 따른 교육의 질 저하 여부

청구 요지	검토 결과																																						
<ul style="list-style-type: none"> ▪ 청구인은 다른 초등학교에 비해 교직원 당 학생 수가 ○○초등학교와 ■■■초등학교에 많아 정서적 돌봄과 교육의 질 저하가 우려된다고 주장 ▪ 또한, 청구인은 과밀학급의 운영이 학생의 정서 행동에 부정적인 영향을 미치고 안전사고와 학교폭력 사건의 원인이 된다고 주장 <ul style="list-style-type: none"> - 적정 규모의 학교와 비교를 위한 정서 행동 특성검사가 필요하다고 주장 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ○○초등학교와 ■■■초등학교의 교직원당 학생 수는 각각 15.5명, 16명으로 인근 초등학교(▽▽초등학교 13.2명, ▼▼초등학교 11.1명)에 비해 많은 것은 사실이나 <table border="1" style="margin: 10px auto; width: 80%; border-collapse: collapse; text-align: center;"> <thead> <tr> <th rowspan="2">구분</th> <th rowspan="2">재학생 (A)</th> <th rowspan="2">교직원 (B)</th> <th rowspan="2">교직원당 학생수 (C=B/A)</th> <th colspan="3">비교</th> </tr> <tr> <th>특수</th> <th>보건</th> <th>영어 강사</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>○○초등학교</td> <td>1,723</td> <td>111</td> <td>15.5</td> <td>2</td> <td>2</td> <td>1</td> </tr> <tr> <td>■■■초등학교</td> <td>1,413</td> <td>88</td> <td>16.0</td> <td>1</td> <td>1</td> <td>1</td> </tr> <tr> <td>▽▽초등학교</td> <td>927</td> <td>70</td> <td>13.2</td> <td>1</td> <td>1</td> <td>1</td> </tr> <tr> <td>▼▼초등학교</td> <td>534</td> <td>48</td> <td>11.1</td> <td>1</td> <td>1</td> <td>1</td> </tr> </tbody> </table> - 이는 △△초등학교의 설립·개교 지연에 따른 과대 학교와 학급 과밀에 기인한 것으로 - 수원교육청은 ○○초등학교를 증축하고 ■■■초등학교 인근에 ♠♠초등학교를 설립·운영하는 등 과대 학교와 과밀학급 현상 해소에 노력하고 있음 ▪ 또한, 경기도교육청은 「2019 교육공무원 인사 실무편람」에 따라 <ul style="list-style-type: none"> - 43학급 이상인 ○○초등학교와 ■■■초등학교에 각각 교감 1명을 추가로 배치하고 과대 학교인 ○○초등학교에는 보건교사 1명을 추가로 배치하였음 ▪ 그리고 과밀학급의 운영이 학생의 정서 활동에 부정적인 영향을 미치고 안전사고와 학교폭력의 원인이 된다는 청구인의 주장에 대해서는 <ul style="list-style-type: none"> - 객관적인 근거가 부족하여 청구인 대표에게 자료보완을 요구했으나 청구인 대표는 별도의 보완자료를 제출하지 않았음 	구분	재학생 (A)	교직원 (B)	교직원당 학생수 (C=B/A)	비교			특수	보건	영어 강사	○○초등학교	1,723	111	15.5	2	2	1	■■■초등학교	1,413	88	16.0	1	1	1	▽▽초등학교	927	70	13.2	1	1	1	▼▼초등학교	534	48	11.1	1	1	1
구분	재학생 (A)					교직원 (B)	교직원당 학생수 (C=B/A)	비교																															
		특수	보건	영어 강사																																			
○○초등학교	1,723	111	15.5	2	2	1																																	
■■■초등학교	1,413	88	16.0	1	1	1																																	
▽▽초등학교	927	70	13.2	1	1	1																																	
▼▼초등학교	534	48	11.1	1	1	1																																	
<p>⇒ 이 건 청구사항은 감사청구에 이유가 없어 「공익감사청구 처리규정」 제20조에 따라 “기각”</p>																																							