

민간투자사업을 활용한 사립대 기숙사의 문제점 및 개선방안

Problems and Solutions of private university dormitory project with PFI

김종수* 송낙현** 이찬식***
Kim, Jong-Soo Song, Nak-Hyun Lee, Chan-Sik

요 약

2005년 민간투자법이 개정되면서 기존의 도로, 항만분야에서 교육시설, 군 주거시설까지 사업 범위가 넓어지면서 많은 민간사업이 수행되었다. 특히 대학시설 중에서는 수익률 확보에 가장 유리한 기숙사 사업이 많이 수행되었지만, 문제점도 발생하게 되었다. 본 연구의 목적은 민간투자 사업을 대학교 기숙사 사업에 도입함으로써 발생하는 문제점을 전문가의 면담을 통해서 도출하고 그에 따른 개선방안을 제시하는 것이다. 면담 결과 민간사업자의 참여로 인한 입실료의 상승과 각 참여자의 입장 차이 및 교육시설의 특성상 발생하는 수익률 상환의 어려움, 그리고 비영리 교육시설이라는 인식 부족에서 발생하는 정부의 지원 부족 등의 문제점이 나타났으며 그에 대한 개선방안으로 재단의 활용, 다양한 프로그램의 도입, 조세 완화를 제시하였다.

키워드 : 대학교 기숙사, 민간투자사업(PFI), BTO, BTL

1. 서 론

1.1 연구의 배경 및 목적

2005년 1월 「민간투자법」이 개정되면서 국내 대학의 경우도 학생들의 요구수준에 맞는 대학시설을 확충하기 위해 민간투자사업을 도입하고 있다. 하지만 민간투자사업의 도입은 입실료 증가, 수익률 확보의 어려움 등 여러 가지 문제점을 가지고 있다.

따라서 본 연구는 사립대 기숙사 사업에서 발생하는 문제점을 제시하고 그에 따른 개선방안을 도출하였다.

1.2 연구의 범위 및 방법

본 연구는 민간투자사업으로 진행되는 국립대, 사립대 중 국내 대학의 85%정도를 차지하는 사립대로 범위를 제한하고, 민간사업자의 수익률 확보에 가장 유리한 기숙사 사업으로 범위를 한정하였다.

연구의 방법은 그림 1과 같이 진행되었다.

선행 연구를 고찰하고 민간투자사업의 개념을 정리한 후 대학교 기숙사 사업의 담당자 및 민간사업자와의 면담을 통하여 문제점을 도출하였다. 또 정책, 시공, 재무, 법률 각 분야 전문가 11명과 면담을 통하여

개선방안을 도출하였다.

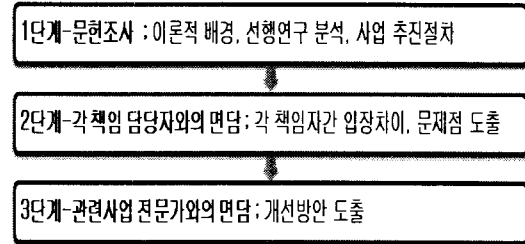


그림 1. 연구의 방법

2. 민간투자사업의 이론적 고찰

2.1 민간투자사업의 개념

민간투자사업의 법적 정의는 민간재안사업 또는 민간투자시설사업 기본계획에 따라 사업시행자가 시행하는 사회기반 시설사업을 말한다.

1990년 이전에는 도로, 철도, 항만시설 등과 같은 외부효과가 큰 공공재는 공공부문에서 건설 및 운영 관리를 해야 한다는 인식이 지배적이었다. 하지만 1990년대 이후 이런 정부주도의 공공재 시설 확충은 한계를 느끼게 되었다. 또 국민들의 조세 부족, 금융시장의 발달 등은 사회간접자본시설의 건설뿐만 아니라 운영에도 민간기업의 경영방식을 도입하게 되었

* 학생회원, 인천대학교 건축공학과 학부과정
** 일반회원, 인천대학교 건축공학과 석사과정
*** 중신회원, 인천대학교 건축공학과 교수, 공학박사

다.

2.2 민간투자사업의 종류

민간투자사업에서 많이 쓰이는 방식은 BTO(Build-Transfer-Operate) 방식과 BTL(Build-Transfer-Lease) 방식이다. 두 방식은 투자비 회수에서 가장 큰 차이점을 가지고 있다. BTO 방식은 최종 사용자의 사용료로 투자비를 회수하기 때문에 민간의 리스크 부담이 크다. BTL 방식은 정부의 시설임대료로 인하여 수익률을 안정적으로 회수하기 때문에 민간의 리스크 부담이 적다.

1) BTO 방식

BTO 방식은 민간사업자가 자금을 투자하여 사립대학 교육시설을 건설하고 해당시설의 운영권을 투자자에게 부여하는 방식으로 민간사업자가 투자한 자금은 원칙적으로 최종사용자가 지급하는 사용료로 회수한다. (그림 2참조)

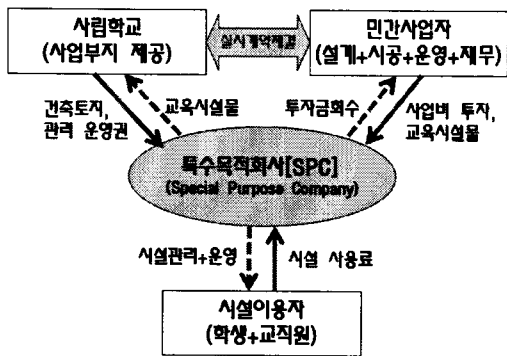


그림 2. BTO 방식

2) BTL 방식

BTL 방식은 민간사업자가 자금을 투자하여 국립대학 교육시설을 건설한 후 국립대학으로 소유권을 이전하는 방식이다. 민간사업자는 정부로부터 시설임대료를 받으며 투자비를 회수하는 방식이다. (그림 3참조)

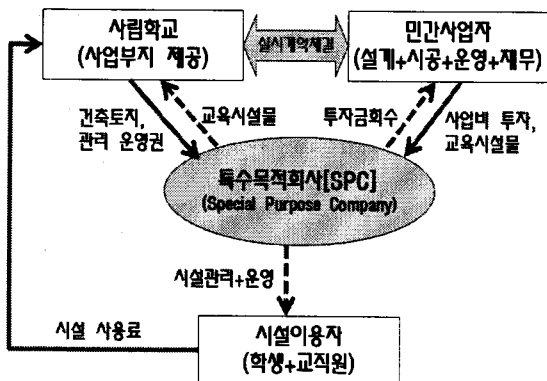


그림 3. BTL 방식

대학교 기숙사의 경우 2005년 민간투자법이 개정되

기 전에는 모든 대학이 정부 또는 각 대학교의 재정사업에 의하여 건립되었다. 특히 사립대는 BTO방식의 기숙사가 활성화되었고, 국립대는 BTL방식이 활성화되었다. 그 이유는 국립대학교는 입지적인 면에서 지방에 편중되어 있어 입실료 부담이 큰 BTO방식보다 정부가 투자비를 보조해주는 BTL방식을 선호하게 되었다.

2.3 민간투자사업의 진행 절차

민간투자사업은 그림 4와 같이 계획 수립 및 공고, 사업계획서 제출, 사업자 선정 및 협상, 본 계약 체결 및 공사착공, 준공 및 시설 운영 등의 5단계에 걸쳐 진행된다.

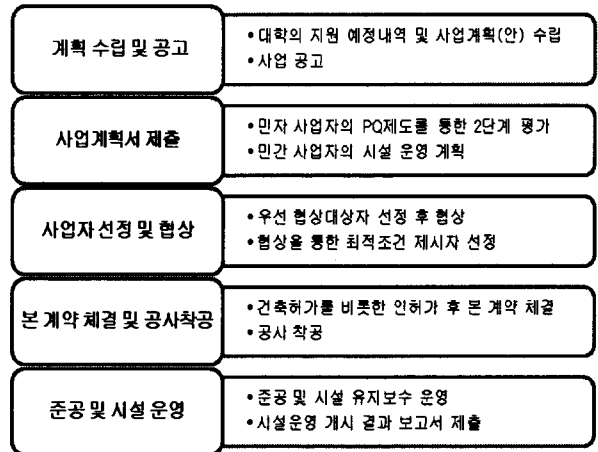


그림 4. 사립대학 민간투자사업 추진 절차

3. 민자유치 사립대 기숙사의 필요성

사립대의 경우 대학 운영에 필요한 경비를 대학 내에서 확보해야 하기 때문에 사립대간에는 입학생 확보 경쟁이 치열하다. 하지만 저출산으로 인구가 감소하고 있고 대학 입학생 수 또한 지속적으로 감소하고 있다.

기존 시설의 노후화와 신규 시설의 확충을 위해서는 일시에 막대한 자금이 필요하다. 하지만 사립대학의 경우 재정운영상 일시에 많은 자금의 조성이 어렵다.

자금 조성을 위한 방법으로는 적립금, 기부금, 대출금, 민간투자사업 등이 있다. 적립금은 수년간 적립을 통해 금액을 조성하는 방법으로 현재까지 가장 널리 이용되었지만 기금적립에 장기간 시일이 소요되고, 기부금은 재정부담이 없는 가장 좋은 방법이나 자금 조성 규모의 한계가 있고, 대출금은 재정운영의 부담을 가져오며, 이자부담의 문제가 존재한다. 민간투자사업은 민간의 자금을 이용하므로 자금의 부담이 없으며, 시설물의 조기 확충 및 기부체납이 가능하여 학교 측 부담이 적다.

즉 단기에 건축자금 조달 및 민간투자사업의 효율성을 이용한다는 측면에서 교육시설에 대한 민간투자

사업은 필요하다.

4. 민자유치 사립대 기숙사 건설사업의 문제점 및 개선방안

4.1 문제점

문제점 개선방안을 위해서 시공, 재무, 정책, 법률 부문에서 민간투자사업 경험이 있는 전문가들과의 면담을 실시하였다. 문제점은 입실료 상승과 수익률 상환의 어려움, 비영리 교육시설이라는 인식 부족에 따른 정부의 지원 부족 등 3가지로 구분할 수 있다.

1) 입실료의 증가

대학교 기숙사는 '사용자 부담원칙'에 의하여 기숙사를 이용하는 직원, 학생이 직접 비용을 부담한다. 시설 이용료는 일반적으로 건설비와 운영비용으로 구성되어 있다. 하지만 민간투자사업의 경우 민간사업자가 건설비를 부담하게 되므로 시설 이용료는 건설비와 운영비에 건설기간 이자비용이 추가된다. 건설기간 이자비용은 보통 8~10%의 고금리이다. 이 이자비용은 시설의 사용자(직원, 학생)에게 부담이 되어 입실료가 증가하게 된다.

2) 수익률 상환의 어려움

민간투자사업에 참여하는 대학과 민간사업자의 본래 추구하는 목표는 차이가 있다. 대학의 경우 재정의 약 80%를 등록금에 의존하며 열악한 재정 여건 속에서 입학생 확보를 위해서 보다 나은 교육시설을 확보하기 위해서 민간투자사업을 도입하였고, 민간사업자의 경우 새로운 사업분야를 찾는 과정에서 2005년 민간투자법이 개정되며 수익률이 안정적인 기숙사 사업에 참여를 하게 되었다.

민간사업자는 좀 더 큰 수익률을 확보하기 위해 다양한 부대시설 및 상업시설을 함께 지었지만, 대학교는 비영리 교육시설이라는 측면에서 학생들에게 저렴한 가격으로 거래를 하여야 하기 때문에 민간 사업자는 수익률 상환의 어려움을 겪게 된다.

뿐만 아니라 교육시설은 본래 방학 중에 공실률이 증가하는 특징이 있어 민간사업자는 수익률 상환에 어려움을 겪게 되었다.

BTO방식은 기본적으로 민간의 제안이 필수적이다. 민간사업자는 대학에서 제시하는 기본계획을 수렴하면서 사업 당사자의 목적인 수익률을 추구하는 사업계획서를 만들어 대학교에 이를 제시하게 된다. 이를 바탕으로 사업계획서 검토 및 평가를 대학에서 전담하게 되지만 전문 인력의 부재로 객관적인 검토가 힘들다.

3) 정부의 지원 부족

표 1에서 국공립BTL은 채무보장이 국가 및 지방자치단체로 해당기관의 신용도는 최우수등급이나 사립대학의 민간투자사업은 채무 이행자가 학교(법인)로 신용도가 국가나 지방자치단체에 비해 낮다. 낮은

신용도로 금융기관은 추가적인 금융조건(금리추가, 보증 강화 등)로 이어지며, 이는 사업성 악화 및 시설사용자(학교 및 학생)에게 재무적 부담을 증가시킨다.

표 1. 국공립대학과 사립대학 민간투자사업의 비교

국공립대 (BTL)	구분	사립대학 (BTO)
민간투자법	관련근거	민간투자법 준용 대학설립운영규정 교육부 재산관리 지침
국가 및 지방자치단체	채무보장	사립대학 (법인)
최고등급 (국가신용도 적용)	채무자의 신용도	학교별 신용도 차등적용 (별도의 보장 요구)
PIMAC, EDUMAC	사업관련 자문기관	없음
민간사업자 경쟁 (국공채 + 1.3%수준)	사업수익률	민간사업자와 협의 (국공채 + 1.3% + Risk 프리미엄) (학교마다 요구수준이 다름)
면세 (영세율 적용)	세무문제	면세 (일부 비과세)
국가 또는 학생	재무부담	학교 또는 학생

4.2 개선방안

본 논문에서 제시한 문제점을 관련 전문가들의 면담을 바탕으로 개선방안을 제시하였다.

1) 재단을 활용한 저금리 자금조달

민간투자사업의 경우 자금 조달시 금융권으로부터 년 8~10%의 금리가 적용되어 건설기간에 따른 이자비용을 시설 사용자가 부담하게 된다. 국공립대의 경우 최고등급의 신용도로 인하여 년 5.4%의 저렴한 조달금리를 부담하는 것에 비하면 사립대의 부담은 크다.

사립대학교의 교육환경개선을 위한 사업인 '에듀21 BTL/BTO사업¹⁾의 경우 5.5%²⁾의 저금리로 조달을 함으로써 건설기간 이자비용을 줄일 수 있다. 뿐만 아니라 전체 사업비의 10~30% 지원을 비롯한 예비타당성 검토 등의 자문 등을 통하여 사립대의 민간투자사업을 활성화 시킬 것으로 기대된다.

또한 입시 설명회에서 입학생 부모님을 상대로 민간투자사업을 활용한 기숙사의 혜택 등의 설득력 있는 입실비용 설명이 필요하다.

2) 방학 중 다양한 프로그램의 도입 및 창의적인 설계

대학교의 입실료와 입실률 리스크는 기숙사 시설의 노후화와 방학기간 동안의 운영수익의 불안정성에 기인한다. 이를 해결하기 위해 다양한 기숙사 운영 프로그램이 요구된다. A대학의 경우 보딩 스쿨과 같은

1) 한국사학진흥재단에서는 2007년부터 별도의 사업예산을 확보하여 사립학교 민간투자사업에 대한 지원사업으로 기존 민간투자사업에 재무적 투자자 및 행정지원기관으로 참여

2) 2007년 7월 31일 기준

프로그램 도입으로 기숙사의 수용률 확보와 함께 수요자인 학생들의 복지 향상을 이룰 수 있다. B대학의 10인실 이상의 기숙사와 같이 창의적인 설계로 인하여 초기투자비용을 줄인다면 투자금 상환 및 수익률 향상을 기대 할 수 있다.

이런 안정적인 수익률 회수는 민간 사업자의 적극적인 참여를 유도하여 민간투자사업의 활성화를 이끌 수 있다.

3) 조세혜택 및 정부의 직접적인 지원

지방 사립대의 경우 저출산에 따른 학생 수의 감소로 인하여 경쟁력있는 시설확보는 학교의 존폐를 결정하는 중요한 요인이 되었다. 국공립대와 같이 지방 사립대의 경우도 비영리 교육시설이라는 측면에서 정부의 지원이 필요하다.

교내 부대사업으로 지어지는 부대시설이나 상업시설에 조세혜택의 규제를 완화해 주어야 할 필요가 있으며, 지방 사립대의 신용도 상승이나 일정비율 국가 재정 지원금을 통하여 경쟁력 있는 시설 확충을 할 필요가 있다.

5. 결 론

기존의 대학교 기숙사 사업의 경우 각 대학의 재정으로 시설 확충을 하였으나 막대한 자금 확보와 고금리 조달로 인해 많은 어려움이 있었다. 2005년 「민간투자법」 개정으로 대학교 기숙사에도 본격적인 민간투자사업이 도입되었다.

본 논문에서는 민간투자 사업을 도입함으로써 발생하는 다양한 문제를 살펴보고, 전문가 조언을 비롯한 개선방안을 고찰하였으며, 이를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 민간투자사업으로 인한 건설기간에 따른 사용자의 재정적인 부담은 사학진흥 재단의 활용 및 입

시설명회의 설득력 있는 설명으로 사용자의 부담을 줄일 수 있다.

둘째, 민간사업자의 목적인 수익률 상환은 사업타당성 검토의 객관화 부족, 방학 중 발생하는 공실률과 각 대학별 전문가 인재 확보가 부족하여 어려움이 있었다. 따라서 안정적인 입실률 확보를 위한 다양한 프로그램의 도입이 필요하고, 창의적인 설계로 초기 투자비용을 감소 등으로 민간투자사업의 활성화를 이끌어야 한다.

셋째, 저출산으로 인한 학생 수의 감소로 인하여 지방사립대의 경우 대학의 존폐가 불투명하다. 사립대학도 국립대와 같이 비영리 교육시설이라는 측면에서 지방사립대의 존재는 필요하다. 따라서 지방사립대의 신용도 상승이나 국비 재정 지원으로 경쟁력 있는 시설을 확충을 할 필요가 있다.

본 연구는 전문가 면담을 통한 문제점 및 개략적인 개선방안을 제시하였다. 사례를 통한 비교분석과 구체적인 개선방안을 통하여 각 참여자간 만족할 수 있는 대안을 도출하고 기준이 될 수 있는 DB를 만드는 연구는 계속 되어야 할 것이다.

참고문헌

1. 교육인적자원부(2007). 사립대학 민자유치 사업관리
2. 한국사학진흥재단(2007). 에듀21 BTL/BTO 사업
3. 기획예산처(2008). 민간투자사업기본계획
4. 주용국(2006). 민간자본 유치 대학교 기숙사 활성화 방안 연구 : 사립대 BTO기숙사와 국립대 BTL기숙사 비교 분석을 중심으로. 석사학위논문, 건국대학교 부동산대학원 전공
5. 김영곤(2007). 민자유치방식에 의한 기숙사운영 사업, : KFMA 제13회 국제심포지움
6. 한국개발원(2006). BTO민간투자사업 사업계획서 평가 체계 개선방안 연구
7. 민창기(2005). TL 사업에 의한 교육시설
8. 이재철(2005). 민자유치사업의 문제점과 개선방안. 국회 예산정책처

Abstract

The range of PFI project has been expanded from Road facilities, Hobor facilities to Education facilities, Military residence facilities since 2005. Especially, The dormitory project that one of the most lucrative facilities among education facilities was progressing but it has many problems with introducing PFI project. This object of research is deriving problems by introducing PFI project and solving problems by consulting with experts. The results of research have had problems that increasing rental fee, difficulty of retrieving the investment and shortage of government supports. The solutions concerning the problems are using organization, introducing various programs and relieving regulation of government. This paper was made by consulting with experts and is expecting to use the basic data when comparing and analyzing the cases used PFI

Keywords : private university dormitory, PFI, BTO(build-transfer-operate), BTL(build-transfer-lease)
