

고 있다는 평가를 받고 있다. 세계와 나라가 바뀌어 가는데 우리 설계사무소도 바뀌어 가야한다. 언제까지 제도를 타하고 무대 뒤에서 원성만 난무한다면, 지역 설계사무소는 폐업신고를 해야 할 날이 얼마 남지 않을 것이다.

제도의 변화에 맞추어 정보의 수집, 적극적인 영업, 능동적인 업무 수행을 준비하여 우리나라의 모든 설계사무소들이 건강한 설계 시장에서 BTL사업의 또 다른 팀의 구성원으로 전의를 가다듬고 마주할 수 있었음 한다. 그리하면 설계사무소의 경쟁력이 강화되어 설계시장 개방이 되어도 우리나라를 우리 손으로 지켜낼 수 있지 않을까 ?

두 번째로 건축설계부분도 전문화와 특성화가 필요하다는 점이다. 이것은 디지털시대에 살고 있는 우리가 피할 수 없는 선택이 되고 있다. 올 봄 건축사신문과 월간

현대건축 CONCEPT 책에 필자의 인터뷰가 게재된 적이 있다. ‘교육시설만 고집한다 - 조도연 건축사의 설계 전문분야 만들기’ 와 ‘우리는 가장 자신있는 분야에서 최선을 다할 뿐이다’ 라는 제목의 글들이었다. 많은 격려와 응원의 전화 그리고 따끔한 충고도 감사히 받았다. 지역 설계사무소도 네트워크 구축을 위해 많은 노력을 하고, 가능하면 지역적 한계를 벗어나기 위해 서울에 있는 사무실들과의 연계를 피하고, 무엇보다 그리하여 우리 모두가 정상에서 다시 만날 수 있었음 한다.

#### 4. 마무리하는 글

“소장님 BTL회의 하러 서울가셔야죠?” 제 1본부장의 인턴폰 벨이 울린다. 오늘도 필자는 아름답고 건강한 학교건축을 만나러 전국으로 달려간다.

## 민간사업자 측에서 본 BTL사업의 개선점

### The Suggestions for The Improvement of The BTL Projects from A Private Developer's Point of View

최 원 령\*

Choe, Won-Ryeong

사회기반시설에 대한 BTL사업은 민간 투자를 유치하여 국민 다수에게 필요한 공공시설을 앞당겨 공급함으로써 국민들이 시설 이용의 편익을 조기에 향유하도록 하는 한편, 정부가 경직적인 예산편성·집행절차에서 벗어나 필요한 시설을 원하는 시기에 공급할 수 있는 융통성을 갖기 위한 취지로 시작되었다.

사업 시행 첫 해인 2005년에는 총 86개의 사업이 추정사업비 총액 3조 8천억 원 규모로 고시되었고

올해에는 8조 3천억 원 수준으로 예정되어 있는데 이 중에서 교육시설부문은 2조 6천억 원 규모이다.

건설, 운영, 금융, 설계분야 등 관련업체들은 지난해 상반기까지만 해도 새로운 제도의 문제점이나 현실적인 어려움들을 토로하기에 바빴으나, 수십 건의 사업을 반복적으로 경험하면서 다양하고 구체적인 개선점들을 제안하게 되었다. 이러한 노력에 힘입어 기획예산처에서는 2006년 6월 BTL사업 시행 지침 개정안을 발표했는데, 새 지침은 ‘사업 참여 부담 완화’, ‘위험의 합리적 재조정’ 및 ‘민간사업자의 책임성 강화’ 등을 골자로 하고 있으며, 이를 통해

\* (주)캐퍼스 디앤아이 대표이사

민간의 사업 참여가 보다 더 활성화될 수 있을 것으로 기대되고 있다.

본고에서는 BTL사업 시행지침 개정안에 반영된 사항 이외에 민간사업자 입장에서 좀 더 개선되고 보완되어야 할 점을 사업단계별로 살펴보고자 한다.

## 1. 기본계획 수립 단계

첫째, 민간투자사업의 대상 선정에 대한 제안이다. 2005년 BTL사업은 '무난한 성공'이었다는 기획예산처의 자체 평가가 보도된 바 있으나, 사업의 타당성 조사가 요식적인 절차로 변질되면서 사업 대상의 선정에서 정확성이 다소 떨어지는 결과를 초래하였다. 주무관청별로 대상 사업 목록과 함께 예상 사업규모를 공고했음에도 불구하고 사업 시행 단계에서 지방 의회의 예산 승인을 얻지 못해 사업 자체가 무산되거나 취소되는 사례가 종종 발생했다. 이런 사례는 특히 초중등학교의 개축이나 학교 체육관 증축 사업 등에서 빈번했는데, 이는 BTL사업이 준비가 부족하다는 평가를 받는 빌미를 제공하였고 나아가 정책에 대한 신뢰를 떨어뜨리는 결과를 낳았다. 이를 극복하기 위해서는 사업계획의 구체성을 확보하고 사전 준비 상황을 엄격히 심사해야 할 것이다.

둘째, 민간의 창의성 반영은 BTL사업의 목표 중 하나였음에도 불구하고 2005년 BTL사업에서는 주목할 만한 성과를 거두지 못하였다. 이는 고시된 추정사업비 내에서 사업계획을 제안해야 하는 민간사업자의 입장에서는 해외의 모범 사례로 소개된 복합화 시설과 같은 창의적 아이디어를 제시하기 어려웠기 때문이다. 민간의 창의성을 적극 반영하기 위해서는 사업 대상 선정 단계에서 민간의 요구나 제안을 미리 수렴하는 제도를 도입할 필요가 있다. 예를 들어 현재의 타당성 조사를 단일 시설의 비용 분석 측면으로 국한시키지 말고, 지역 주민들이 원하는 시설은 과연 무엇이고 어떤 방식으로 조합할 것인가를 파악하여 사업 기본계획을 작성하는 방안도 가능할 것이다.

## 2. 사업고시 및 컨소시엄 구성 단계

첫째, 추정사업비의 현실화는 특히 초중등학교사업에서 꾸준히 제기된 문제이다. 지금까지 재정사업으로 추진되었던 교육시설의 신·개축은 제한된 예산 범위 내에서 지역 중소 건설사를 중심으로 이루어짐에 따라 교육환경을 개선하기에는 다소 미흡한 점이 있었던 게 사실이다. 그러나 BTL사업은 대형 건설사들이 주간사로 참여함에 따라 한 단계 향상된 교육환경 모델을 제시할 수 있는 기회가 될 수 있음에도 불구하고 추정사업비가 기존 재정사업의 낙찰가격을 기준으로 책정되어 시설 수준 향상의 기회를 잘 살리지 못한 아쉬움이 있다. 향후에는 사업비의 현실화를 통해 교육환경을 개선할 수 있는 계기를 마련할 수 있어야겠다.

둘째, 출자자의 구성을 위한 출자 관련 규정의 개선이다. 사업자 입장에서 고려되어야 할 출자 관련 규정은 운영법인의 출자에 대한 평가우대 폐지, 중소기업자들을 위한 출자금 예치 또는 출자 보증 보험 인정, 금융기관의 15% 초과 출자의 어려움을 감안한 최대출자자의 의무 출자비율 인하로 요약할 수 있다.

우선 운영법인 출자에 대한 평가우대제는 금번 개선안에서 필수 항목이 아닌 '주무관청이 선택적으로 적용'할 사항으로 바뀌었는데, 시설의 특성상 꼭 필요한 경우가 아니라면 평가우대제를 적용하지 않는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 즉 시설 운영의 장기성을 고려할 때, 운영법인에 대한 평가는 출자 여부보다는 운영법인의 실적, 전문성, 재무적 안정성 등을 대상으로 이루어지는 것이 오히려 현실적이라 할 수 있다.

중소건설사들의 출자 문제를 살펴보면, 운영법인과는 달리 대부분의 중소기업은 출자 능력이 있으나 외부감사 대상이 아니거나 재무제표 상 현금흐름이 좋지 않아 출자능력을 인정받지 못하고 주관건설사로부터 출자 보증을 받아야 하는 애로사항이 있다. 따라서 출자보증서 대신 출자금 예치나 출자 보증 보험을 인정하는 방향으로 규정을 개선하면 중소기업의 참여를 더욱 활성화할 수 있을 것으로 기대된다.

최대출자자의 의무 출자비율은 현행 25% 이상에서 15% 이상으로 낮추는 방안을 고려해 볼 필요가 있다. 관련법령이 금융기관의 15% 초과 출자를 허용하도록 개정되었음에도 불구하고 금융기관은 자회사 편입에 따른 보고 의무와 연결대차대조표 작성 등 현실적인 이유로 15%를 초과하는 출자를 기피하고 있다. 이런 이유로 대부분의 건설법인과 운영법인은 최소 25% 이상을 의무적으로 출자해야 하는 부담을 갖게 되는데, 운영기간이 끝날 때에야 SPC 청산에 따른 출자금 회수가 가능한 사업구조를 감안할 때 25% 이상 출자는 적지 않은 부담이 된다.

### 3. 사업제안서 제출 및 평가 단계

최근 고시된 사업 중에는 PQ 서류와 사업제안서를 같은 날 제출하도록 하는 사례가 있다. 주무관청의 입장에서는 두 번의 평가를 한 번으로 줄이는 효과가 있어 일견 편리하다 생각할 수 있겠으나 사업자 입장에서는 두 가지 측면에서 부담이 따른다.

첫째, 예상하지 못한 자격 또는 서류 미비로 인해 PQ 심사에서 탈락할 경우 수억 원의 초기비용을 무의미하게 허비하게 되는 위험성이 있으며, 둘째는 민간사업자의 컨소시엄 구성이 아무래도 지연될 수밖에 없어 결과적으로는 사업제안서의 품질이 저하될 우려가 있다. PQ심사의 목적이 사전에 민간사업자의 자격요건을 평가하는 것임을 고려할 때 본래의 기능을 그대로 유지하는 것이 오히려 민간사업자에게 도움이 되지 않을까 생각된다.

### 4. 건설 및 운영 단계

BTL사업의 건설단계에서는 사업구조에 영향을 줄 정도의 큰 문제점은 없으나, 운영단계에서는 운영성과 평가 및 그에 따른 페널티 부여 등에 많은 문제가 우려된다.

첫째, 운영성과에 따른 페널티 부여 대상 확대에 따른 논란은 금번 공고된 시행지침 개정안 발표와 함께 더욱 커질 전망이다. 개정안은 운영성과의 페널티 대상을 운영비용으로만 한정하던 현행 제도를 정부지급금 전체로 확대하여 민간사업자의 책임성

을 강화하는 것을 골자로 하고 있다. 민간사업자는 참여 부담이 완화되는 만큼 책임을 더 지는 것이 마땅하다는 논리에는 반대하기 어려우나, 10점 만점에 9점 이상을 받아야 약정한 운영대가를 다 받고 그렇지 못할 경우 페널티를 받게 되는 평가방법에 대해서는 의문이 따른다.

성과요구수준서에 명시된 요구 조건들이 모두 기본적으로 갖추어야 할 사항이라 하더라도 평가 자체가 정성적인 방법에 의존할 수밖에 없음을 감안하면 9점 이상을 받을 수 있는가의 문제는 주무관청이 얼마나 까다로운 잣대를 가지고 평가하느냐에 따라 달라지기 때문이다. 더구나 평가 항목 중 하나인 설문지를 통한 사용자의 만족도 조사는 설문조사의 특성 상 평균 이상의 점수를 받기가 대단히 어려울 것으로 예상되므로 전체 평점은 낮아질 소지가 매우 크다.

또한 지난 1년간 제안된 운영비 수준은 미래 운영비의 불확실성에 대한 리스크를 반영하여 결정하기 보다는 공사 수주를 목적으로 운영법인의 출자금까지 대납하면서 사업을 주도했던 건설법인이 가격 경쟁 차원에서 설정한 것임을 고려해야 한다. 이런 가격 결정 구조는 BTL사업 대상 시설의 운영이 시작되는 2007년부터 운영비 부족에 따른 부실 운영과 페널티 부여에 대한 논란을 가시화시킬 것으로 예상된다.

이러한 문제점들은 민간사업자나 주무관청 모두 판단의 근거가 부족한 사업 시행 초기에 발생할 수 있는 사항이므로 향후 몇 년을 페널티 부여에 대한 유예 기간으로 설정하는 것이 현실적인 대안이라 할 수 있다.

둘째, 운영성과 평가를 위한 객관적인 시스템 구축이 필요하다. BTL사업의 운영 성과는 매분기 또는 반기마다 평가하게 되어 있으므로 사업수가 늘어날수록 해당 지역 교육청의 업무가 증가한다. 그러나 교육청마다 다수의 평가 인원을 별도로 확보하는 것이 비현실적임을 고려할 때, 일정 수준 이상의 전문성과 기술력을 갖춘 민간기업이나 연구소에 운영평가를 위탁하는 시스템도 검토해 볼 필요가 있을 것이다. 또한 외부 전문기관에 운영평가를 위탁하기 위해서는 모든학교에 대해 객관적이고 공정

한 평가가 가능하도록 현행의 성과요구수준서를 보다 더 구체적으로 개선하는 것이 필요하며, 나아가 에듀맥과 교육시설학회 등이 중심이 되어 학교 시설에 대한 성능인증제도를 도입하는 방안도 검토할 수 있을 것이다.

마지막으로 BTL사업의 본질에 대해 언급하고자 한다. 어떤 의미에서 사업의 본질은 정부 재정의 건설성 확보도 아니고, 건설 경기 활성화도 아니며, 우리나라의 미래를 책임질 학생들에게 양질의 교육

시설을 제공하고 운영 기간 중 서비스를 개선하여 좀 더 나은 교육환경을 만들어 교육 발전에 이바지하는 것이라 할 수 있다. 대부분의 관계자들이 사업 제안이나 평가, 건설, 투자수익 등에 집중적인 관심을 보이고 있으나 결과적으로는 향후 20~30년 동안 시설이 잘 운영되어 학생들에게 보다 나은 교육환경을 제공해 줄 수 있어야 한다는 것이다. 이러한 관점에서 향후 BTL사업을 어떻게 추진해 나갈 것 인지를 계속 고민해야 할 것이다.

## 유지관리 측면에서 민간투자사업의 개선 과제

### Some Suggestions for the Improvement of the BTL Projects from a School Facility Maintenance's Point of View

김 호 성\*

Kim, Hyo-Seong

학교 시설의 발전을 위하여 다각적인 검토와 사회에 미치는 경제적인 영향을 고려하여 민간 투자 사업을 도입하기로 결정한 것으로 알고 있다. 학교 시설에 민간 투자 사업을 도입하는 것은 단기적으로는 정부의 한정된 교육재정에 구애 받지 않고 일시에 많은 교육 시설을 확보 할 수 있다는 장점에 대하여 서는 재고의 여지가 없다. 또한 민간투자 사업은 사업자가 하드웨어적인 서비스와 소프트웨어적인 서비스를 최상으로 공급하고 이에 상응하는 대가를 받는 것을 기본 취지로 하고 있다. 이는 수익증대를 위한 고품질 서비스 제공이라는 일반적인 경제 원칙에 벗어나지 않는 듯하다.

하지만 현실은 평균화된 교육 여건으로 인하여 학생들이 서비스 질과 그에 대한 대가를 비교하여 선택할 수 없게 되어 있어 수요와 공급의 원리가

적용되기에는 어려움이 있다. 서비스 공급에 대한 수요자의 지속적인 선택이 가능하지 않을 경우 서비스 공급자는 자신의 수익이 발생하는 쪽으로 운영을 하게 되고, 이에 따라 수요자에게 불리한 상황이 발생할 수 있게 된다.

민간투자 사업은 미래 20년을 예측하여 한번에 계약하고 그 기준에 의하여 동일한 대가를 사업 기간동안 지급하는 방식으로 서비스 질이 저하 되는 것을 방지하기 위하여 관리 감독을 철저히 하고 협약된 기준에 미달 될 경우 관리비에 대한 지급을 제약한다는 규칙을 만들었다.

그러나 아무리 규칙을 잘 만든다 하여도 어차피 사업자는 손해를 보면서 즉 부도를 내가면서 사업을 운영할 리 만무이다.

또한 정말 좋은 서비스의 공급과 거기에 상응하는 최적의 용역비를 도출하여 협약을 맺을 수는 있

\* (주) KAA 대표이사