

교육시설의 임대형 민자사업 활성화 방향

Presenting the Right Directions in Private Finance Initiative Approach for School Facilities

이 연 수*

Lee, Yeon-Su

1. 교육시설의 임대형 민자사업 도입

2005년 1월 사회기반시설에 대한 민간투자법 개정으로 교육시설에 대한 민간투자가 허용됨으로써, 그동안 재정사업방식에 의존하고 있던 교육시설사업이 사업방식 뿐 아니라 학교운영에 있어서도 패러다임의 전환을 맞이하게 되었다.

교육시설에 대한 민자사업은 교육재정 실태에 기인하고 있는 데, 우리나라의 GNP에 대한 공교육투자 비중은 3.4%로써 미국, 캐나다, 프랑스 등의 선진국에서는 일반적으로 5%가 넘고, 후진국도 3%선의 투자를 하고 있는 나라가 많지 않음을 감안하면 현재의 교육예산으로 교육인프라를 선진국 수준으로 구축하기에는 턱없이 부족한 실정이다.

이에 정부는 2005년부터 2007년까지를 1단계로 정하여 민자유치로 2조 6천억원을 조달하여 30년 이상 된 노후 초·중등학교 건물비율을 현재 17.2% (15만 1,000교실)에서 14.8%(13만 교실) 이하로 개선하는 학교시설 현대화 계획을 수립하였다. 열악한 교육환경을 개선하기 위해 마련된 시·도교육청의 학교건설 임대형 민자사업이 학생들은 물론 국가에도 많은 도움이 될 것이라는 것이 정부의 입장이다.

2. 민간투자사업으로 인한 교육시설의 변모

지난 1년간 교육시설에 대한 임대형 민자사업을 추진한 결과, 교육계 내부에서 임대형 민자사업 제도의 취지와 도입배경에 대해서는 전반적인 공감대가 형성된 것으로 보이나 제도운영 과정에서 예상되는 부작용과 관련하여 일부 비판과 우려의 목소리가 높다.

교육적인 측면보다는 부동산가격 안정화 대책에 따른 건설시장 침체의 활성화와 같은 정치적 측면, 재정방식에 의해 건립되는 비효율성을 개선하여 재정절감을 얻도록 하려는 경제논리, 전통적으로 학생 및 교직원외에만 사용하는 폐쇄된 공간인 학교를 민간사업자가 관리운영 함으로써 학교에 대한 개방화를 유도하려 한다는 교육관계자들의 인식이 저변에 깔려 있고, 실제 사업시행을 위한 사업성 조사도 재정절감만을 우선시하는 정량적인 부분의 적격성만 강조되고, 교육적 측면의 정성적 부분에 대한 조사는 추상적으로 이루어짐으로써 교육서비스 질 제고를 위한 연구는 형식만 갖추는 실정에 있다. 그럼에도 불구하고 교육을 통한 지속적인 경제성장과 국가경쟁력의 확보 필요성, 날로 증대되는 복지에 대한 국민들의 요구에 비해 이를 수용할 수 있는 투자재원의 확충에는 한계로 교육시설에 대한 민자사업이 대안으로 떠오르고 있는 것이다.

서울지역의 학교시설을 살펴보면, 1960~1970년대 번두리 지역이 서울로 편입되면서 도시화되던 시기에 집중적으로 건설된 대량의 학교건물이 개축시기에 도래하였으나, 현재의 교육예산으로는 수요를 감

* 서울특별시교육청 시설과장

당할 수 없는 형편이다. 교육과정(이 e러닝¹⁾에 이어 U러닝²⁾을 앞두고 있으나, 현재 서울시내의 초·중·고 건물 중 30년 이상 된 건물은 전체 건물의 약 30%에 달하고 있다. 시급한 노후교사를 개축하는데 사업비가 1조 2,485억원이나 소요될 것으로 전망됨에 따라 현재와 같은 재정사업방식³⁾으로는 이를 해소하는데 18년이나 걸릴 것으로 추정된다.

따라서 임대형 민자사업을 활용하여 교육시설을 개선할 수 밖에 없는 실정이며, 민자사업으로 추진할 경우에는 3년 내에 약 70%의 건물을 개축하여 신 학습체계에 대응할 수 있는 교육공간을 확보할 수 있을 것으로 예상하고 있다.

한편, 교육인적자원부는 초·중·고 신개축사업을 추진하면서 민자사업에 따른 시설임대료를 신축사업의 경우 전액 국가가 부담하고, 개축사업의 경우는 시·도에 교부되는 교육재정교부금을 재원으로 자체적으로 부담하도록 하면서 시·도교육청으로 하여금 민자사업에 적극 참여하도록 권장하고 있다. 그러나 위와 같은 재정지원방안은 시·도교육청에서 개축사업을 민자사업으로 추진하는 것을 소극적으로 하도록 하게 되는 원인이 되며, 지역별로 교육시설의 수준차를 더욱 크게 하지 않을 까 염려된다.

3. 향후 교육시설의 민자사업 활성화를 위한 과제

가. 중장기 추진계획 수립

교육시설의 민간투자제도는 1992년 영국에서 제정된 PFI⁴⁾제도로 시작되어 일본, 동남아 및 유럽국가에서 교육시설 건설 및 운영에 PFI제도를 활용하

- 1) 사이버 교육, 온라인 교육 등으로 불리는 인터넷을 활용한 학습방식
- 2) PC없이도 언제 어디서나 인터넷에 접속할 수 있다는 뜻의 유비쿼터스(Ubiquitous)와 교육의 러닝(learning)을 합한 신조어
- 3) 서울시교육청에서는 민자사업이 시행되기 이전 연간 약 600-800억원을 학교개축사업에 투자하였음
- 4) PFI(Private Finance Initiative), 공공시설의 건설뿐만 아니라 건설에 필요한 자금유치 및 건설후에 그 시설물에 대한 운영 및 유지보수 등의 모든 관련 서비스를 정부의 감독하에 민간이 제공하는 구조(통상 DBFO(Design, Build, Finance, Operate)방식이라 함)로 우리나라 BTL과 유사한 서비스구입형 사업방식

고 있다.

2005년부터 새롭게 민간투자사업 대상이 된 우리나라의 교육시설사업은 이제 막 첫 걸음을 뗀 단계에 있으며, 향후 몇 년간만 추진하고 끝나는 사업은 아닐 것이다. 교육재정운용계획과 연계하여 더욱 적극적으로 추진하여야 부분으로, 교육시설사업 분야에서 민자사업이 활발히 추진되기 위해서는 현행 학교신개축, 체육관 증축 등의 사업위주에서 노후건물을 포함한 리모델링, 복합화사업 확대 추진, 산·학연계 수익성 민자사업 모델 창출 등 대상사업의 확대와 사업유형을 다각화하는 시도가 이루어져야 하며, 사립학교가 이 사업에 참여할 수 있는 제도보완과 절차가 마련되어야 한다.

나. 공감대 형성

교육시설에 대한 민자사업 시행의 최종 목적은 과밀학급 완화, 과대학급 분리 등 교육여건을 조기에 개선하고, 노후교사개축으로 교수·학습의 다양화에 대응할 수 있는 공간을 마련하여 쾌적하고 안전한 학습환경을 조성하는 것이다. 이 목적을 구현하기 위해서는 우선 교직원과 민간사업자간의 역할, 책임분담 등이 활발히 논의되고, 학교의견이 수렴된 성과요구수준을 마련하여 교육시설에 대한 민자사업 추진이라는 공감대를 형성하여야 한다. 목적을 위한 과정을 게을리 말아야 사업을 성공적으로 완수할 수 있다.

다. 전문가 컨설팅제 도입

전문성이 부족한 공무원을 보완하고 임대형 민자사업을 지속적으로 발전시키기 위해서는 국내에도 일본의 Advisory용역 입찰계약(건축·금융·회계·법률 등 종합자문컨설팅 업체를 입찰 선정하여 VFM 평가⁵⁾, 시설사업기본계획(RFP) 수립, 평가, 협상, 협약안 작성 등 지원)이나, 영국의 민간투자방식에서 적용하고 있는 Project Review Group (PRG) Code of Practice (프로젝트를 재검토하는 기관)와 같은 전문가

- 5) Value For Money (투자가치, 투자효율), 특정 사업을 정부가 수행할 경우, 즉 정부실행대안(PSC)으로 수행할 경우와 민간투자사업 대안(PFI)으로 수행할 경우의 가치를 비교하여 비용 및 서비스 질의 최적조합을 선택하는 과정.

컨설팅 업체를 설립하여 교육청과 사업진반에 걸쳐 협의하고 상시로 지원함은 물론, 시설완공 후에도 DB 구축, 평가·분석, 전문적 관리지원으로 민자사업을 안정적 추진하는 제도적 장치가 마련되어야 할 것이다.

라. 평가제도 보완

현 사업자 선정방식은 저가제안자가 선정되기 유리한 평가방식으로 민간기술의 창의성, 효율성을 유도하는 데 한계가 있다.

교육시설의 임대형 민자사업 정책목표가 재정운영의 탄력성제고 및 민간운영 활성화와 질적 성장으로 전환되고 있는 점을 감안할 때, 사업평가 항목 중 가

격요소가 민자사업의 질적 성장에 중요한 역할을 할 수 있음을 짐작할 수 있다. 단기적으로 2006년에는 현행평가방법을 유지하되, 총 배점의 50%내외인 가격요소의 비중을 하향 조정하도록 하고, 장기적으로는 교육청에서 제공하는 기본설계에 대한 VE제안 평가방안 연구, 성능 및 품질위주인 기술우위의 평가방식으로 개선되도록 하여야 하며, 시설관리운영 부분의 창의성, 출자자의 재무상태, 재무모델 등에도 배점을 높이는 등 평가 제도를 보완해 나감으로써 교육시설에 대한 민자사업을 안정적으로 추진하여 교육시설의 편익이 앞당겨 졌다는 공감대가 형성되도록 하여야 할 것이다.

학교시설 임대형 민자사업(BTL)의 VE 적용 방안

The VE Approach to School Facilities in Private Finance Initiative

한 영 섭*

Han, Young-Seop

1. 서론

2005년 1월 정부는 BTL 방식의 민간투자사업을 도입하기 위한 목적으로 민간투자법 개정을 통해서 민간투자 대상시설물을 기존 35개 시설물에 9개 시설물을 추가하여 44개 시설물로 확대 한 후, 학교시설물을 포함한 건축시설물 중심으로 BTL 사업방식의 민간투자사업을 시장에 도입하였다.

교육인적자원부는 2005년 6월 서울시교육청의 건관초 외 4개교 사업을 선도사업을 통해 임대형 민자사업(BTL)을 학교신축 및 개축사업에 도입했다. 전국 교육청에서는 2005년 하반기에 205개 초·중·고 신개축 사업을 임대형 민자사업(BTL) 으로 고시하였

으며, 이는 고시금액으로 12,007억원으로 전체 임대형 민자사업(BTL)의 32.2%를 차지하였다. 2006년 하반기 고시예정인 초·중·고 학교시설 임대형 민자사업(BTL)은 265개교 규모로 고시금액은 26,216억원이며, 이는 전체 임대형 민자사업(BTL)의 31.5%로 작년 대비 두 배가 넘는 대규모 사업이 단기간에 집중적으로 추진될 예정으로 있다.

본고는 2005년 학교시설 임대형 민자사업(BTL) 추진에 따른 문제점을 파악하고 이를 개선하기 위해 2006년 학교시설 임대형 민자사업(BTL)에 VE 적용 방안을 제시하고자 한다.

2. 2005년 학교시설 임대형 민자사업(BTL)의 문제점

* 경기도 교육청 시설과장