

4. 성과점검 및 평가방법 표준화

현재까지 발주된 학교시설 민자사업에서 요구된 운영 및 유지관리업무 성과점검/평가방법이 과연 제대로 시행될 수 있을까 하는 점에 대해 주무관청이나 민간사업자 모두 대단히 회의적이다. 기존 시설사업기본계획고시에 포함되었던 성과점검/평가방법은 신속한 사업발주를 위해 임대형 민자사업에 대한 진지한 이해와 학교시설의 운영 및 유지관리 특성에 대한 현실적 이해없이 해외 사례를 참조로 짧은 시간동안 준비된 것으로서, 그 완성도가 대단히 떨어지는 관계로, 주무관청과 민간사업자 간에 분쟁을 예방하기 위해서는 많은 부분 수정 보완되어져야 한다고 지적받고 있다.

운영기간 중의 서비스 점검 및 평가결과는 대가 지급과 직접적인 연관이 있으므로 주무관청과 민간사업자가 각기 따라야 할 세부적인 절차와 적용기준 등을 상세히 정하여 두는 것이 대단히 중요하다. 성과점검/평가는 민간사업자의 월별, 분기별 성과측정 및 보고에 대한 주무관청의 확인과 평가로 이루어진다.

그러나 이러한 절차는 민간사업자의 운영 및 유지관리활동을 질책·감독 또는 승인하는 절차가 아니며, 민간사업자가 스스로 노력한 결과 발생된 정보를 활용하는 방법으로 이루어짐을 유의하여야 한다. 주무관청과 민간사업자는 따라서 점검할 내용과 기준을 사전에 충분히 토의하여 명확하게 하여야 하며 성과평가의 결과는 운영 대가 지불금액의 감소 등과 같이 페널티 또는 인센티브에 반영될 수 있도록 함이 필요하다.

성과평가에는 사업관리자 입장인 주무관청이 판단하는 관리자평가와, 직접적으로 학교시설을 사용하는 교장, 교감, 교사, 학부모 등 시설사용자가 판단하는 사용자평가, 에너지비용의 절감 노력을 반영하는 평가 등이 포괄적으로 포함되도록 함이 바람직할 것이다. 또한 Input 보다는 Output 위주의 평가가 되도록 평가기준을 작성함이 필요하며 여러 성과평가위원회 위원들의 평가에 대한 합의를 도출하기 쉬운 설문형식의 평가방법을 마련함이 바람직할 것이다.

교육시설 BTL 사업 추진체계의 개선 방안

Improvement in the Executive System of BTL Projects for Educational Facilities

김 수 용*

Kim, Syu-Yong

1. 서론

교육인적자원부 BTL 사업설명회 자료에 의하면 교육시설 BTL 사업은 5개 유형으로 초·중등학교

개축, 초·중등학교 신축, 초·중등학교 강당/체육관 신축, 특수학교 신축 및 국립대학 기숙사 신축사업 등으로 그 규모는 2005년부터 3년간 초·중등 개축 798개교 3,250억원, 초·중등학교 신축 755개교 80,496억원, 체육관/강당 신축 713개교 14,105억 원,

* 부경대학교 건축학과 교수

특수학교 신축 15개교 1,741억원, 국립대 기숙사 신축 25개교 5,974억 원이다. 2005년 사업 추진 실적은 총 48건을 공고하여 이중 6건의 협약이 체결 되었으며, 20건은 평가 완료 후 협상 중으로 나타났다. 이는 전체 BTL 대상 시설 중 금액을 기준으로 약 30%로 가장 큰 비중을 차지하고 있다.1)

표 1. 2005년도 교육시설 BTL 사업 추진 실적
(단위 : 억원)

구분	사업계획		공고실적		공고율	
	금액	건수	금액	건수	금액	건수
합계	21,324	48	18,746	48	87.9%	100%
초·중등 시설	15,894	38	13,318	38	83.8%	100%
국립대 기숙사	5,430	10	5,428	10	99.9%	100%

한편, PQ 심사를 완료한 13개 사업의 평균 경쟁률은 2.6 : 1을 나타내었으며 2군 이상의 중·대형 건설사 32.9%와 중소건설사 60.8%가 컨소시엄을 통해 사업에 참여하고 있는 것으로 나타났다. 재무적 투자자로는 은행이 48.1%, 보험사가 37.9%로 비교적 적극 참여하여, 새로운 시장으로의 역할을 충분히 하고 있는 것으로 나타났다.

2. 교육시설 BTL 사업 추진상의 문제점

교육시설 BTL 사업에는 사업 당사자인 민간사업자와 주무관청 뿐 아니라 교육부, 공공투자관리센터, 전문연구기관 및 기획예산처 등이 추진 단계별로 관여하게 된다. 민간사업자인 특수목적법인(Special Purpose Company : SPC)은 설계사, 시공사, 재무적 투자자, 운영사 등으로 구성되며, 각 참여 주체는 각기 다양한 목적을 위하여 사업에 참여하게 된다. 교육시설 BTL 사업에는 이해관계를 달리하는 참여자가 참가하는 구조로 인해 발생하는 구조적 문제점 외에 다음과 같은 문제점들이 나타나고 있다.

가. 주무관청의 이해 부족

BTL 사업은 기존의 재정사업에서는 주무관청이 수행하지 않았던 새로운 절차들이 포함됨으로서 사

업 추진에 많은 전문성을 필요로 한다. 하지만 국내에서는 여러 가지 여건으로 인해 당초 의도하였던 선도 사업이 완료되기 전에 무리하게 사업이 진행됨에 따라 주무관청 담당자에 대한 충분한 사전 교육 없이 추진되고 있어 주무관청 담당자는 타 BTL 사업의 진행 상황에 따라 눈치를 보고 사업을 진행하는 등 혼란이 야기되고 있는 실정이다. 이는 주무관청 담당자가 새로운 업무를 파악하는데 적지 않은 시간이 필요하기도 하지만, 업무를 도와줄 수 있는 외부 전문 기관이나 전문 인력을 이용할 수 있는 제도적 근거가 부족했기 때문이기도 하다.

나. 운영업무 대한 자료 부족

교육시설 BTL 사업은 기존에 주무관청이 직접 운영을 하던 학교 시설을 민간이 운영하게 됨에 따라 운영 계획의 적절성 및 제안된 가격에 대한 적정성 평가가 필수적이거나 아직 국내에는 이러한 시설 운영의 적정 수준을 평가하거나 적정 가격을 산정할 수 있는 마땅한 자료가 부족한 실정이다. 이에 따라 성과요구수준서 작성 시 운영 수준의 기준 설정이 어렵고, VFM 분석 시에도 운영비용에 대한 적정한 자료가 없어 어려움을 겪고 있다. 또한 이로 인하여 향후 운영 서비스 평가 시에도 많은 어려움이 예상된다.

다. 각 주무관청간·부서간의 업무 협조 부족

교육시설 BTL 사업의 경우 시설의 편익을 최대화하기 위하여 시설을 복합화 할 것을 강조하고 있다. 하지만 이 경우 각 지역 교육청과 지역청 또는 지자체 사이에 긴밀한 업무 협조가 필요함에도 불구하고 시설 준공 후의 운영 문제와 채무 부담 문제 등을 이유로 각 기관 사이에 의견이 일치되지 못하거나, 책임 소재 구분이 쉽지 않아 의사소통이 이루어지지 못하는 경우가 대부분이다.

또한 동일 주무관청내서도 BTL 사업에 대한 업무 분장이 제대로 이루어져있지 않아 시설 담당 부서와 재무 담당 부서가 하나의 업무를 놓고 대립하는 등 부서간의 업무 협조도 부족한 현실이다.

라. 주무관청과 민간의 리스크 분담

1) 교육부, 2006 BTL 사업 3차 Work Shop 자료, 2006.3

교육시설 BTL 사업은 주무관청이 사업 수요에 대한 위험을 완전히 보장하는 반면, 시설의 건설과 운영에 대한 리스크는 사업자가 부담하도록 하고 있다. 하지만 교육시설 사업 고시 시에 전체 민간투자비를 제한하고 있으며 운영비 산정 역시 규모나 기능에 상관없이 유사 시설의 추정비용을 그대로 답습하고 있는 수준이다. 따라서 시설의 수준이나 서비스의 품질에 대한 실제적인 평가가 이루어지지 않아 각 사업별 리스크에 대한 정당한 평가가 제한되고 각 리스크가 분담주체별로 제대로 분배되지 못하고 있는 실정이다.

마. 가격에 치우친 사업계획서 평가 기준

교육시설 BTL 사업의 평가는 2단계로 사업자의 자질을 검증하는 PQ심사와 사업계획서 평가로 이루어진다. 대부분의 사업계획서 평가 기준은 가격 점수 500점, 기술 및 기타 점수 500점이며, 기술 점수는 기본 점수로 50%(250점)을 획득할 수 있기 때문에 대부분의 사업은 가격에 의하여 사업자가 선정되어 민간의 창의성 및 서비스의 질 제고라는 BTL 사업의 도입 목적이 훼손되고 있다.

바. VFM 분석의 객관성 및 신뢰성 부족

교육시설 BTL 사업의 시행 여부는 주무관청에서 실시하는 VFM 분석에 의하여 결정된다. VFM 분석은 주무관청이 기존의 재정사업 방식과 BTL 방식으로 할 때의 비용 및 편익 등을 비교하여 사업의 추진방식 및 사업의 우선순위를 결정하기 위한 과정이다. 하지만 아직 국내에는 VFM 분석 방안이 제대로 정립되어 있지 않을 뿐더러 분석에 필요한 여러 가지 자료가 충분하지 주무관청별로 VFM 분석의 결과가 제각각이다. 특히 VFM 분석을 하기 위하여 필수적인 정부실행대안 가격평가의 경우 단순히 국채 발행을 가정한다거나 LCC(Life Cycle Cost)에 대한 체계적인 비교없이 최근 몇 년간의 실적만을 가지고 가격을 비교하고 있는 실정이다.

사. 적정 수익률 산정의 어려움

BTL 사업의 수익률은 국채금리에 리스크 프리미엄 α 를 더하여 사업자가 제안하도록 하고 있다. 따

라서 사업자는 리스크 프리미엄인 α 만을 제안하는데 실제에 있어서는 α 를 산정하기 어렵기 때문에 단순히 정부지급금의 규모와 연관하여 결정하고 있는 현실이다. 따라서 우선협상대상자가 지정이 후 주무관청과 사업자 사이의 협상 시에 리스크 프리미엄에 대한 이견이 발생하지만 이를 객관적으로 측정할 수 있는 도구나 방법이 없어 어려움을 겪고 있다. 또한 수익률은 시설 수준이나 설계수준 등의 사업계획을 고려하여 결정되어야 하지만 사업 평가 시에 정부지급금의 크기만을 평가하기 때문에 사업의 제안 수준에 따른 적정 수준의 수익률 산정은 힘든 실정이다.

3. 교육시설 BTL 사업의 개선 방향

이상에서 나타난 교육시설 BTL 사업의 문제점을 한 번에 해결할 수는 없다하더라도 이에 본고에서는 교육시설 BTL 사업의 개선 방향을 세 가지로 제시하고자 한다.

가. 건설사업관리 제도의 도입

지난 한 해 동안 고시된 48건의 교육시설 BTL 사업 중 “진북대학교 기숙사 신축사업”만이 유일하게 건설사업관리 제도를 도입하였으나 사업 계획 단계부터의 도입이 아닌 실시협약 이후의 감리 위주의 제도 도입이었다. 교육시설 BTL 사업은 대부분이 다수의 현장에서 공사가 진행되고, 시설의 건설보다는 시설의 유지 관리 단계가 강조되어 업무 범위가 넓으며, 기존에 수행되지 않았던 VFM 분석, 리스크 관리 등의 전문적인 업무 능력이 요구되어 효과적인 업무 추진을 위해서는 전문가의 도움이 절실한 실정이다. 실제로 주무관청 담당자와의 인터뷰에서도 담당자들은 전문가의 도움을 필요로 하고 있으나 현재는 공공투자관리센터의 단편적인 도움만을 사업을 추진하기에는 무리가 있어 제도적으로 전문가의 도움을 받을 수 있는 제도의 도입이 시급하다고 생각하고 있다. 이에 주무관청의 업무 전문성을 보완하고 체계적인 사업 추진을 위하여 건설사업관리 제도의 도입은 가장 현실적인 개선 방향이 될 것으로 판단된다. 건설사업관리 제도는 이미

BTO(Build-Transfer- Operate) 방식의 민간투자사업에 도입된 예가 있기 때문에 약간의 제도 보완만으로 도입이 가능하며 이미 정부 지침에서도 여러 차례 건설사업관리 제도 도입의 필요성에 대한 언급이 있었다.

나. 업무메뉴얼의 개발

교육시설 BTL 사업의 주무관청은 물론 지방 중소기업 건설업체의 경우 BTL에 대한 이해가 부족한 실정이다. 이에 한국개발 연구원에서는 사업 추진 과정에 있어 적격성분석, 사업계획 수립·고시, 실시협약 등의 업무에 대한 참고 자료 및 지침을 만들어 배포하여 부족한 전문성을 보완하고 있지만 제공된 지침의 경우 BTL 사업 전체를 대상으로 하고 있어 교육시설 사업의 특성을 제대로 반영하지 못하는 경우가 많을 뿐 아니라, 구체적인 설명이 부족하여 업무를 추진하는데 어려움이 있다.

따라서 향후에는 사업 구상 업무를 포함하여, 기본계획 및 성과요구수준서 등의 작성 지침, 적격성 분석 주요 변수, 리스크를 반영한 실시협약 추진 방안, 시공관리 방안, 부서간의 업무 분장, 운영기간 동안의 성과위원회 구성 및 서비스 평가 방안 등의 내용을 포함한 상세 수준의 업무 메뉴얼이 개발되어야 할 것이다.

다. 충분한 사업 기간

2005년 발주된 교육시설 사업 중 기숙사를 제외한 초·중등학교 신·개축 사업의 경우 대부분이 충분한 일정을 확보하지 못하여 많은 어려움을 겪었다. 특히 신축사업의 경우 개교 일정이 촉박하게 정해져 있어 더욱 그러했다. 따라서 대부분의 교육시설 사업의 경우 부족한 일정을 만회하기 위하여 각 단계별 업무에 Fast Track 방식이 도입되었을 뿐 아니라, 사업계획서 평가나, 실시협약을 무리하게 추진되는 결과를 낳았다. 이러한 무리한 추진 일정은 BTO 방식의 사업과 비교할 때 더욱 그러한데 BTO 사업의 경우 사업의 고시에서 착공까지가 최소 2년이 걸리는데 반해 초·중등학교 신축 BTL 사업의 경우 겨우 6개월도 채 못 되는 기간이 소요되었다. 이는 어찌 보면 업무를 효율적으로 처리했

기 때문에 이해할 수 있지만, 한편으로는 부족한 검토 시간으로 인하여 장기간의 사업기간에 대한 충분한 고려가 되었는지 의심스러운 부분이 있다. 또한 일정 부족으로 인하여 법인 설립 이전, 실시설계 승인 이전, 또는 감리사 선정전에 무리하게 착공이 이루어지는 경우도 있어 시설의 품질 확보에 어려움이 있으며, 충분한 설계검토 기간 부족으로 수준 저하가 염려되는 실정이다. 따라서 향후에는 사업을 추진하는데 있어 최소 착공 일 년 전에 고시가 이루어 질 수 있도록 해야 할 것이다. 이는 고사에서 우선 협상 대상자 평가의 기간을 4개월, 실시협약을 위한 협상 기간을 3개월, 실시설계 및 검토 기간을 4개월로 하고 예비시간 1개월 정도로 할 때 업무 추진에 가장 적정한 기간으로 판단된다. 그러므로 주무관청의 익년도의 사업추진을 최소 2년 전에 검토하여 추진할 필요가 있으며 이에 따른 예산 배정이나 설립 계획 등의 업무에 대한 보완이 필요하다.

4. 결론

지난 해 BTL 담당자를 대상으로 시행된 한 세미나에서 주무관청 담당자들과의 면담결과 주무관청 담당자들은 사업의 계획, 적격성 분석, 평가, 협상, 시공·관리에 이르는 단계에 걸쳐 사업관리자(건설턴트) 역할을 수행해 줄 수 있는 전문기관이나 전문가의 도움이 절실히 필요하다고 응답하였다.

실제 일본이나 영국의 경우 BTL 사업을 운영하는데 있어 컨설턴트의 역할이 절대적이다. 이들 나라에서는 BTL 사업 고시 이전에 주무관청에서 컨설턴트를 활용하여 수요를 조사하고, 기능을 분석하여 최소한의 개념설계를 통하여 대략의 예산과 업무 범위를 정해주고 이를 근거로 사업계획을 평가하도록 하고 있다. 이러한 일련의 작업들은 비용의 과다 계상을 방지하면서, 주무관청이 의도하는 범위 내에서 사업자의 창의성을 극대화 시킬 수 있다는 장점이 있다. 따라서 국내에서 BTL 사업을 수행하는데 있어 주무관청을 보조하는 컨설턴트의 역할은 절대적으로 필요하며, 이러한 역할을 수행할 수 있는 것이 바로 건설사업관리자라고 할 수 있다. 한편,

업무매뉴얼의 경우에도 영국이나 일본의 경우 주무관청 담당자는 물론 사업시행자, 재무적 투자자용 매뉴얼이 각각 개발되어 널리 보급되어 있어, 업무를 추진하는데 혼란을 줄여주고 있다.

하지만 BTL이 도입된 지 이제 1년 우리나라와 이미 십 수 년 전부터 BTL 사업 경험을 축적한 선진국과 직접적인 비교를 하는 것은 무리이며, 미리부터 실망할 필요는 없다. 이제부터라도 차근차근

사업을 보다 효율적으로 추진할 수 있는 분위기와 제도를 만들어 가는 우리 모두의 노력이 필요하다.

교육은 국가의 미래이며 교육시설은 국가의 미래를 만들어 가는 곳이라 할 수 있다. BTL 제도의 초기 도입 목적인 시설 수준과 서비스 수준을 향상하여 보다 나은 미래를 만들 수 있도록 교육시설 BTL 사업의 체계적이며 과학적인 추진을 위하여 우리 모두가 노력해야 할 것이다.

PFI로 추구해야 할 학교건축의 의미와 가치

The Significance and Value of School Architecture in PFI Processes

류 호 섭*

Ryu, Ho-Seop

1. 학교건축에 대한 인식전환이 시급하다.

학교건축은 한 국가가 국민들을 대상으로 어떤 목표와 방법으로 교육을 실시하고자 하는가, 그 공간에서 교사와 학생들이 어떤 생활을 하기를 바라고 있는가, 그 지역의 주민들에게는 어떤 의미를 가진 공간인가를 알 수 있게 하는 대표적인 공공 건축물이라고 생각한다. 또한 기술적으로 보면 적어도 필자가 생각하기에는 다른 민간시설에서는 돈이 없어 할 수 없는 환경적인 측면을 고려한 지속성 있는 건축물로 앞서 나아가는 공공 건축물인 것이다. 과연 오늘날 우리 주변에서 신축되고 있는 학교들이 이런 내용을 알 수 있게끔 건축되어 있고, 연구자나 행정가, 건축가들은 이런 인식을 제대로 가지고 있는가? 향후 우리는 어떤 개념으로 학교건축을 만들어가야 하겠는가? 이런 관점에서 학교건축과 관련된 모든 분야에서 변화된 인식을 바탕으로

로 접근해야 만이 학교건축의 질적 수준 향상을 꾀할 수 있다고 생각한다.

교육인적자원부나 교육청의 담당 부서나 공무원들도 단순히 재정이 없으니까 민간자본을 활용하여 건축한다는 것이 아니라, 민간투자를 활용하여 학교시설을 건축한다는 것의 목표와 개념을 교육적인 측면, 시설 확충이라는 측면, 운영의 측면에서 정립한 후, 그를 위한 추진 전략의 일환으로서 민간자본을 활용한다는 의미로 임하는 것이 매우 중요하다고 생각한다.

2. PFI와 BTL, 복합화의 의미는 커뮤니티 스쿨 만들기이다.

원래 PFI의 취지는 공공건축의 건설과 운영에 민간기업의 자본과 노하우를 받아 들여 보다 절약된 예산으로 창의적인 건축물과 운영을 기대하고자 함으로 요약할 수 있다. 그리고 BTL이란 그 운영방식 중의 하나이다. 그러나 최근 PFI보다는 BTL이란 단

* 동의대학교 건축학과 교수