

학교시설복합화와 민간투자사업의 활성화 방안

A Proposal for Revitalizing Community School within BTL Projects

최 병 관*

Choe Byeong-Kwan

1. 학교시설의 복합화 활성화 방안

1.1 학교시설 복합화의 동향

학교시설의 복합화는 영국에서부터 시작되었는데 현재 커뮤니티스쿨(Community School)과 대규모 복합시설이 등장한 배경에는 두 가지 흐름이 있다. 첫 번째 흐름은 1920~30년대의 캠브리지주 빌리지 칼리지(village college in Cambridgeshire)의 흐름으로 교육서비스는 학생들만을 위한 것이 아니라 지역사회(Community)에도 제공해야 한다는 개념에서부터 시작되었다.

두 번째 흐름은 체육시설을 충실히 하여 주민에게도 개방하기 시작하였다. 국고 보조금으로 학교체육관을 종래의 시설에 증축하여 비교적 소규모의 스포츠 홀을 부설하거나 포장한 소규모 운동장을 부설하거나 실내 수영장을 설치하여 주민에 개방하였다. 1970년경에는 이러한 두 가지 흐름이 하나로 통일되어 다양한 형태로 전개되어 오늘날에 이르게 되었다.

학교시설의 복합화는 평생교육의 장으로서 뿐만 아니라 스포츠, 레크레이션, 레저 시설 등 체육, 문화, 목지시설까지 대규모 복합화시설까지 확대하고 있다고 할 수 있다.

1.2 복합화 추진방법

현재 추진 중에 있는 학교시설의 복합화는 그 필

요성이나 지역적 요구는 증가하고 있지만 이에 대한 정확한 이해부족과 무관심 등으로 많은 난항을 겪고 있다. 따라서 지속가능한 학교시설의 복합화를 추진하기 위해서 어떤 시설을 선정할 것인가가 중요한 것이 아니라 복합화에 대한 정확한 이해를 바탕으로 목표를 설정하고 이용자의 참가와 요구를 수용하여 복합화를 일련의 프로세스로 추진하는 것이 중요하다.

영국의 복합화 추진 방법을 소개하면 ① 지역에서 필요로 하는 교육서비스를 언제든지 제공할 수 있는 물적, 인적자원을 형성하도록 한다. ② 학교시설과 스포츠, 레크레이션, 레저 시설 등을 집중적으로 설치해 지역주민들의 다양한 요구에 대응할 수 있도록 한다. 또한 시설 이용을 최대한 유도하여 평생교육의 장을 제공한다. ③ 커뮤니티의 이해나 인식, 지원, 공헌, 문제의 해결, 교류에 적극적인 역할을 수행하는 장이 될 수 있도록 한다. 특히 장애인과 특별한 요구를 갖고 있는 사람들을 적극적으로 지원한다. ④ 이와 같은 복합시설의 모든 결정, 관리·운영에 적극적인 참가를 촉진시킬 수 있도록 한다.

이와 같이 복합화 추진은 기획에서 건설, 관리·운영까지 주무기관과 학교관계자뿐만 아니라 이용자의 적극적인 참여를 유도할 방법으로 추진하고 있다는 점이 우리에게 많은 시사점을 주고 있다.

1.3 지역 커뮤니티 및 문화 센터

학교시설의 복합화는 학생들에게 양질의 교육환

* 공주대학교 건축학부 교수

경을 제공하면서 지역주민의 평생교육과 문화·복지서비스를 제공한다는 측면과 국가자산 및 예산을 얼마나 효율적으로 사용할 수 있을까 하는 측면에서 교육청과 지방자치단체, 사용자가 긴밀한 협조와 이해가 우선되어야 한다.

학교시설과 부지를 이용하여 지역의 커뮤니티 및 문화시설을 어떻게 접목시킬 수 있는지를 살펴보면 복합화 방향을 설정할 수 있다. 그림 1은 학교시설의 복합화를 추진 모형을 정리한 것으로 복합화 방법을 크게 이용측면을 고려하여 학교시설과 복합시설을 학교와 지역주민이 공동으로 이용하는 경우와 학교 부지를 이용하여 지역시설을 병설하는 경우로 구분할 수 있다.

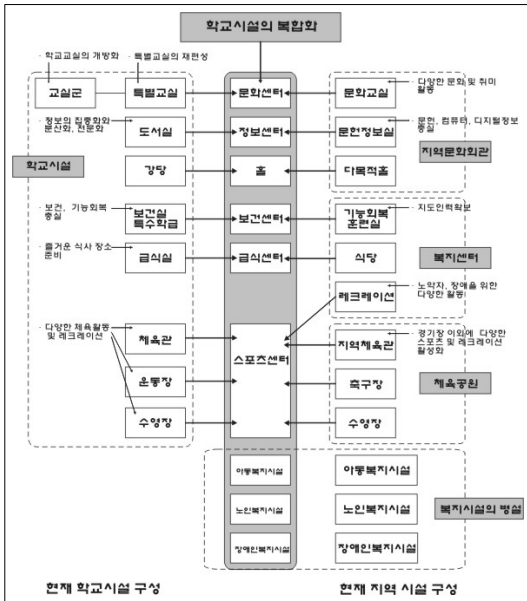


그림 1. 학교시설의 복합화 모형

학교시설이 갖고 있는 교육기능 이외에 현재 지역에서 설치되고 있는 문화 및 복지, 체육 기능을 모두 갖추고 있다. 일본의 학교시설의 복합화 대상 시설을 살펴보면 도서관, 홀 등의 평생학습 관련 시설과 데이케어센터, 문화센터, 구민회관, 양노원 등의 고령자 시설과 보육시설, 장애인 시설 등 복지시설이다. 현재 지방자치단체가 지역주민들을 위해 건설하는 평생교육 및 복지시설은 구민회관, 지역문

화센터, 체육문화센터, 복지센터, 정보문화센터, 여성문화센터, 청소년 회관, 장애인 복지관, 사회복지관(저소득층, 독거노인)들이 있다.

이러한 지방자치단체의 사업을 학교의 시설과 부지를 이용하여 지역의 요구사항을 반영하여 복합화 추진한다면 적은 예산으로 양질의 지역시설을 제공할 수 있다고 생각된다.

2. 학교시설의 민간투자사업의 활성화 방안

2.1 학교시설의 민간투자 제도의 도입

1992년 영국에서 시작된 민간투자사업은 국민의 요구수준에 부응하는 공공서비스의 개선과 국가 재정 부족의 딜레마를 극복하기 위한 대안으로 도입된 이 제도는 민간 자본을 유치하고 민간의 창의와 효율을 활용하여 공공서비스를 제공하는 사업으로 경제의 혁명이라고까지 일컬고 있으며 세계적인 대세로 자리매김하고 있다.

우리나라에서도 1994년부터 이 제도를 도입하였으며, 최근 민간투자사업은 그 동안 생산활동의 기반이 되는 도로, 철도, 항만 등 교통시설 위주의 사회기반시설에 국한되어 시행되다가 2005년 1월 27일에 개정된 「사회기반시설에 대한 민간투자법·시행령」에서는 교육, 문화, 복지시설 등 생활기반시설까지 확대되었다.

현재 우리나라의 교육시설에서 당면한 현안은 영국이 민간투자제도를 도입할 당시와 같이 재정부족과 시급한 교육환경개선이다. 신도시 개발 등으로 인구가 급격하게 증가하여 많은 학교를 신설해야 되는 등 수요와 공급의 불균형이 발생하고 있으며, 기존 도심지의 학교에서는 학생수의 감소와 열악한 교육환경으로 많은 불편을 겪고 있다.

그동안 교육부에서는 노후화 된 학교환경을 개선하기 위해서 교육환경 개선사업비로 매년 2,500억원을 투자하고 있지만 예산이 부족으로 많은 학교를 일시에 개축하는 것은 불가능하며 20년 이상 소요될 것으로 예상하고 있다. 이러한 재정부족과 시급한 교육환경개선이라는 딜레마를 해결하기 위한 대안으로 민간투자사업의 도입은 단기간에 양질의 교육환경을 제공할 수 있을 것으로 기대하고 있다.

2.2 2005년 시행된 민간투자사업의 문제점

민간투자사업의 도입으로 교육환경을 개선할 수 있을 것이라는 기대와는 달리 2005년도에 이미 시행된 우선협상대상자 선정 결과에 대해서 최고의 서비스를 기대하기 보다는 경쟁 업체들 간의 과도한 가격경쟁으로 민간투자사업 자체에 대해서 회의적인 시각이 대두되고 있다는 것에 주목할 필요가 있다.

교육시설은 병원이나 박물관 등과 같이 기능적인 측면이 강한 건물로 건축 프로그래밍이 중요시 된다. 교육시설 설계를 위한 프로그래밍은 기본적으로 교육과정 및 교수·학습활동에 대한 충분한 이해가 요구되며, 이를 바탕으로 단계별 설계과정을 통하여 완성된다.

이와 같이 양질의 서비스를 제공하기 위해서는 주무관청인 교육청에서는 서비스 목표를 정확하게 설정해야 하고, 사업시행자는 그 목표를 달성하기 위하여 재정적인 측면에서 효율적으로 사업계획서를 작성해야 한다. 또한 평가기관에서는 값싼 계획안보다는 최고의 서비스를 제공할 수 있는 계획안이 선정될 수 있도록 평가방법의 개선 및 평가단의 전문화를 통해서 시행자를 선정하는 것이 민간투자사업을 성공적으로 이끌 수 있을 것이다.

2.3 우선협상자 선정방법의 개선

평가방법에 대한 문제점을 보완하기 위하여 민간투자사업의 선도국인 영국의 평가방법은 우리에게 많은 시사점을 주고 있다. 영국의 우선협상대상자를 선정하기 위한 기본방식은 입찰자의 프레젠테이션 및 인터뷰에 의한 구두 협상을 기본으로 하고 있다. 협상과정에서의 사업신청자들은 다른 사업신청자의 구체적인 협상 조건에 대하여 알 수 없으며, 정부와 개별협상에 의하여 주요 조건이 결정된다. 간혹 입찰절차에 대한 불만이 있는 경우도 있으나, 대부분 정부의 협상과정 및 방식에 대하여 신뢰하며 이를 제기하지 않는다. 또한 사업신청자가 입찰하기 전에 구체적인 평가기준을 작성하여 이러한 평가기준을 토대로 우선협상대상자를 선정하며 평가기준 및 배점항목은 프로젝트에 따라 적용하고 있다.¹⁾

민간투자제도를 도입한 지 7년째인 현재 일본도

우리와 같이 동일한 시행착오를 겪고 있는 것 같다. 재정적인 필요성 때문에 영국의 제도를 급하게 벤치마케팅하다 보니 이런저런 문제점이 나타나고 있으며, 사업을 추진하는 사업자들도 혼란을 겪고 있다. 영국은 민간사업자, 정부기관, 금융기관들이 서로 커뮤니케이션이 잘 되고 있지만 일본은 민간사업자의 과대한 경쟁으로 제안 가격을 내리서 민간기업의 수익이 줄어들고 있다. 따라서 일본정부는 사업을 진행하면서 나타나는 문제점들을 극복하고 제도상의 문제점을 보완하기 위하여 관련법을 2회 개정하였으며, 경제단체의 의견을 충분히 수렴하고 있다.²⁾ 이제 막 시작한 우리나라의 민간투자사업도 선도국가들의 경험과 시행착오를 극복할 수 있도록 다각적인 노력이 필요하다.

영국은 우선협상대상자 선정방식을 ‘협상절차방식(Negotiated Procedure Option)’을 취하고 있는 반면에 우리나라와 일본은 종합평가방식(일반경쟁입찰방식)에 의해서 비공개로 정해진 평가기준에 의해서 진행되기 때문에 주무관청인 교육청과 사용자의 요구수준을 정확하게 전달하기 어렵고, 가격요소에 의해서 다른 요소들의 요구수준이 결정되는 문제점을 갖고 있다. 따라서 현재의 우선협상대상자 선정방식에 대한 문제점을 해결하기 위한 보다 적극적인 노력이 요구된다. 학교가 한번 건설되면 50년에서 100년 이상 지속되기 때문에 성과수준이 낮은 시설이 선정되었을 때의 영향은 돈으로 계산할 수 없을 만큼의 피해를 준다는 것에 주목해야 한다.

2.4 성과요구수준서의 개선

성과요구수준서는 서비스 목표에 대해서 주무관청이 사업시행자에게 요구하는 업무의 수준을 제시하는 것이다. 우리나라도 영국의 민간투자 제도를 도입하면서 성과요구수준서의 내용을 민간의 창의성과 효율성이 극대화를 위해서 시설이 필요로 하는 주요 기능 및 서비스 성과 목표만을 지정하고 있다.

1) 英·日 민간사업 사례조사 및 BTL사업모델 개발 연구, 삼정·KPMG FAS, 노무라종합연구소, 기획예산처, 2004.12, P 20~21
2) 변화의 새물결 BTL, 2부 일본편, MBN TV 방영 프로그램

그러나 2005년도에 시행된 민간투자사업에서 우선협상대상자가 선정되어 주무관청인 교육청과 사업계획서를 검토하는 과정에서 드러난 문제점 중의 하나는 성과요구수준서의 내용을 정확하게 이해를 못했거나 가격이 최우선이 되다보니 기존에 시행된 건설방식보다도 못한 건축계획과 마감재료가 선택되는 것에 대해서 우려의 목소리가 나오기 시작했다.

영국의 학교시설 성과요구수준서를 살펴보면 목표를 달성하기 위하여 어떻게 해야 한다가 아니라 무엇을 달성해야 하는 지를 기술하도록 되어있다. 즉, '교실 운영에 필요한 적절한 전원을 공급해야 한다'라고 기술해야지 '교실의 모든 벽에는 적어도 240V 전원용 2구 소켓이 두 개씩 설치되어야 한다'라고 구체적으로 기술하면 안된다는 것이다.³⁾

성과요구수준서의 작성은 현재 시설의 경험이나 상세한 내용보다는 전략적 요구사항에 역점을 두어야 한다. 좋은 성과요구수준서는 학교 설계와 건설, 운영에 많은 새로운 아이디어 창출될 수 있도록 해야 한다. 이는 정해진 목표를 재정적인 효율성을 통해서 달성할 수 있도록 하고, 사업 리스크에 보다 많은 주의를 기울일 수 있도록 하기 위함이다. 이렇게 함으로써 학교를 보다 좋게 디자인하고 장기간 동안 운영을 잘할 수 있도록 하게 한다.

그러나 이와 같은 취지에도 불구하고 민간투자사업에 의해서 시행된 학교시설에 대한 사용자 불만의 원인이 성과요구수준서에 있다는 것을 영국 정부 조사결과(PFI schools report, 15 Jan 2003)로 드러났다. 이 조사는 몇 개의 민간투자 개축사업에 대한 불만으로 교장과 지방의원에 의해서 촉발되었으며, 이 결과를 토대로 앞으로 민간투자 개축사업에서 성과요구수준서 대신에 특기시방서(clear input specifications)로 대체할 것을 권고하고 있다.

4Ps(Public Private Partnership Programme)의 대변인은 지방정부는 앞으로 개축사업에서는 작업의 기준이 정확하게 기술된 보다 일반화된 시방서를 사용할 것을 권고할 것이라고 했다. 이에 대해서 사업자들은 조사결과에 대해서 만족하며 정부는 지방정부가 성과물의 질보다는 가격을 내리려고 하는

것이 가장 큰 원인이라는 것을 알아야 한다고 했다. 사업자들은 특기시방서는 무엇을 원하는지 정확하게 알 수 있기 때문에 환영한다고 했다.

영국의 성과요구수준서가 주요 기능 및 서비스 성과 목표만을 지정하고 있다고 하지만 우선협상대상자 선정방식이 협상절차방식으로 진행되어 교육청이나 사용자의 요구수준을 어느 정도는 반영할 수 있다. 그러나 우리나라의 경우는 종합평가방식에 의해서 선정되기 때문에 우선협상대상자가 선정되고 난 이후에 계약단계에서 문제점이 들어난다는 것이다. 문제점을 발견하여 수정한다 해도 제시한 가격(건설비, 운영·관리비 등)에 영향을 미치게 되고 최악의 경우에는 몇 개월을 허비하는 상황으로도 발전할 수 있다는 점에서 성과요구수준서와 더불어 어느 부분에서는 특기시방서를 병용하는 것도 검토할 필요가 있다.

3. 학교시설 복합화 및 민간투자사업의 활성화 방안

우리나라는 2005년에 처음으로 20년 이상 걸릴 교육환경개선 사업에 민간투자사업을 도입함으로써 학교시설을 신·개축하고, 학교시설의 운영 및 유지·관리업무를 수행하는데 민간의 창의와 효율을 도입하여 수준 높은 교육시설 확충과 서비스를 제공할 수 있게 되었다.

또한 학교시설이 학생들만을 위한 것이 아니라 지역주민들을 위한 평생교육 및 문화·복지에 위한 지역의 중심센터로서 커뮤니티스쿨로 다시 태어나는 계기가 되었다.

성공적인 민간투자사업을 통한 학교시설의 복합화 사업을 달성하기 위해서는 선도 국가의 경험을 거울삼아 한국형 민간투자 제도와 복합화 방안을 확립하는 것이 중요할 것으로 생각된다.

- 학교시설의 복합화를 성공적으로 추진하기 위해서는 우선적으로 학교시설을 도시계획수립시 도시기반 시설로 확정하여 지역의 중심센터로 역할 할 수 있도록 계획되어야 한다.
- 또한 교육자치와 행정자치의 이원화로 인하여

3) OUTPUT SPECIFICATIONS for PFI PROJECTS, A 4Ps guide for Schools, P5

학교의 설립 및 관리운영에 관하여는 관련 법규 등을 사업추진에 문제가 없도록 개정할 필요가 있다. 복합화 사업추진시 학교는 교육청 관할이고 복합시설은 지방자치단체 관할로 분리되어서는 시설사업 예산 분담과 관리운영비 분담, 이용방법, 리스크 분담 등의 문제를 원활하게 사업을 추진하기 위하여 관련법규의 개정과 위원회를 설치하여 추진한다.

- 영국의 민간투자사업의 특징 중에 하나는 성과 중심이라는 것이다. 목표 성과를 가장 효율적으로 충족 할 수 있는 사업시행자를 선정하는데 협상절차방식을 도입하고 있다. 이를 통하여 서비스 목표를 정확하게 전달할 수 있고 주무관청과 사용자의 의견을 반영함으로써 최고의 서비스 수준을 달성하는데 중요한 역할을 하고

있다.

- 또한 사업시행자 선정시 민간 사업자간 경쟁을 벌여 가장 좋은 조건을 내건 업체를 선택하는데 여기에서 중요한 것은 가장 좋은 조건을 내건 업체란 과거처럼 가장 싼 가격을 제시한 업체를 의미하지 않는다는 것이다. 정부가 제시하는 목표를 이루기 위해 상대적으로 적은 비용으로 더 좋은 성과를 내는 것 이른바 VFM (예산지출의 효율적 활용)가 높은 사업자를 선정한다.
- 서비스의 질을 향상시키고 재정 측면에서 효율적이며, 사업시행자의 수익성이 보장하는 등 모두가 상생(win-win)할 수 있도록 선도 국가의 경험을 거울삼아 시행착오를 최소화하는 것도 중요하다.

민간투자 교육시설의 발전에 필요한 요소

What Educational Facilities want with the Private Finance Initiative

임수영*

Im, Su-Young

1. BTL의 도입 배경

<국가의 미래는 어디에 달려있는가!> 누구나가 몇 번이고 들어봤고 누구나가 다 알고 있는 명제이다. 어느 누구도 당연하게 답은 교육이라고 한다. 하지만 <교육의 미래는 무엇에 달려있는가?>라는 질문에는 쉽게 대답하지 못하고, 더군다나 누구나가 동의하는 답을 찾기는 더욱 힘들다.

그럼 어떤 답이 있을까 생각을 해보면 다음과 같은 가까운 문제들이 있을 것이다. 좋은 선생님, 좋은

교육체계, 좋은 교재, 좋은 입시제도, 좋은 시설, 좋은 학생 등등 직접적인 관련을 갖고 있는 것도 있고, 이외에도 조금 떨어진 사회의 제 환경들이 수도 없이 유기적으로 연계되어 존재하고 있다.

우리들의 미래를 위해서는 사회 각 분야에서 각각의 전문가들이 열심히 노력하고, 우리 사회의 모두가 더 나은 장래를 위하여 함께 노력해야하는 것에는 모두가 동의한다. 하지만 불행이도 현대 사회에서 많은 것이 자본의 논리에 의하여 움직이고 있고, 우리의 장래를 짊어지고 있는 교육 역시 자본의 논리에 좌지우지 되는 것이 현실이다. 누구나가 풍요로운 생활을 할 수 있고, 누구나가 노력하면 더

* 경기대학교 건축학과 교수