

교육시설 환경개선을 위한 민간투자사업에 관하여

Prospects for Educational Environment Improvement via the Private Finance Initiative

조 일 환*

Jo, Il-Hwan

1. 민간투자사업의 도입 배경

2005년 “사회기반시설에대한민간투자법” 개정으로 교육시설도 민간투자대상에 포함되었으며, 정부에서는 민간투자사업제도 도입과 동시에 사업추진에 필요한 지침 또는 규정이 미비한 상태에서 집중적인 민간사업이 이루어졌다.

이렇게 제도 도입과 동시 사업이 집중적으로 추진된 것은 일반 사회에서 인식해온 바와 같이 정부 차원에서의 건설경기 부양을 통한 국내경기 활성화 정책에 기인한 것도 일부 사실이지만, 이 보다도 당시 교육재정 형편이 급격하게 열악해 짐에 따라 교육시설확충 수단으로 민간투자사업방식(BTL)을 불가피하게 활용했다는 점이다.

만약, 2005년도에 민간투자방식(BTL) 방식이 도입되지 않았다면 교육환경개선을 위한 교육시설확충 사업의 추진이 사실상 어려웠을 것이며, 교육시설 확충 어려움에 따른 모든 불편은 온 국민들의 몫이었을 것이다.

이와 같이 교육시설의 민간투자사업 추진은 제도 도입 이전 단계에서부터 사업추진의 필요성이나 철저한 준비과정이 없이 갑작스런 여건 변화에 따라

추진되었다는 점에서 아쉬움이 있다고 보겠다.

2. BTL 사업방식과 교육시설

가. 교육환경개선의 문제점

우리나라의 6~11세의 초등학교 재학 인구가 2005년 현재 357만 6,730명에서 2010년에는 290만 3,151명으로, 2015년에는 238만 7,728명으로 급격히 감소될 전망이다,

12~14세의 중학교 재학 인구는 2005년 157만 7,180명에서 2010년 153만 231명, 2015년에는 120만 3,388명으로 감소될 것으로 전망되며,

15~17세의 고등학교 재학 인구는 2005년 139만 705명에서 2010년 158만 8,781명으로 급격히 증가하였다가 2015년에는 139만 4,420명으로 감소될 것으로 전망된다. 한편 18~23세의 대학교 재학 인구는 2005년 229만 4,150명에서 2010년 215만 7,601명으로 감소되다가 2015년에는 235만 9,449명으로 다시 증가되다가 2020년에는 204만 1,468명으로 감소할 것으로 전망된다.

이러한 학교급별 재학 인구의 변화 추이는 향후 학교 신설, 통·폐합, 증·개축 사업 등에 영향을 주게 될 것이고, 이로 인하여 시설 사업에서는 학교의 소규모화 정책이 지속적으로 추진될 것으로 전망된다.

현재는 학교급별 학교당 학생수에 대한 적정 기준이 제시되어 있지 않으나 정책 과제로 추진 중에

* 교육인적자원부 시설기획담당관실 건축사무관
본 글은 본 학회가 2006년 7월 18일-19일 제주도에서 개최한 “교육시설 환경개선을 위한 민간투자 사업에 관한 토론회”에서 주제발표된 내용임

있는 “미래학제 개편”과 관련하여 공론화 작업이 추진되고 있으므로 학생 인구 변화와 연계한 학교 및 학급 규모의 적정 기준이 설정될 것으로 전망되며, 학교 및 학급 규모에 대한 적정 기준이 설정되면, 학교의 소규모화 사업의 물량 추정에 영향을 줄 가능성이 있다고 본다.

이와 같이 최근 학생인구는 점차적으로 줄어들 것으로 전망되는데 불구하고 지자체의 무분별한 택지개발 또는 중앙부처의 혁신도시 및 행정중심복합도시 조성 등으로 신설학교의 수요는 폭발적으로 증가하여 매년 200개 내외의 학교가 신설됨에 따라 교육재정의 여건을 어렵게 하고 있다.

또한, 교육시설 완공 후 경과 년수가 30년 이상된 노후화된 학교건물의 구성비는 전체 평균 23.4%에 이르고, 경과 년수가 20년 이상의 건물 구성비는 46.5%로 절반 정도의 건물이 노후되어 있는 것으로 나타나 있다.

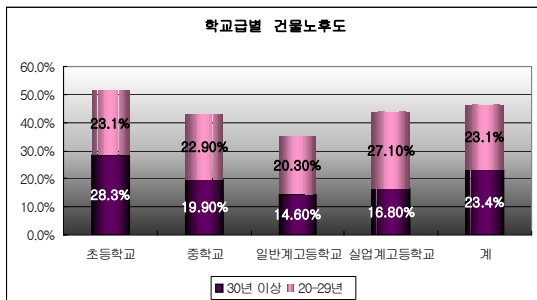


그림 1. 학교급별 30년 이상 건물의 구성비 (한국교육개발원 자료)

경과 년수 30년 이상인 학교건물의 구성비는 초등학교 16.9%(1999년) → 27.6%(2005년), 중학교 8.5%(1999년) → 21.8%(2005년), 일반계고등학교 8.2%(1999년) → 18.6%(2005년), 실업계고등학교 6.9%(1999년) → 16.7%(2005년)로 1999년 이후 지속적으로 증가 추세를 보이고 있다.

한편, 최근 새로운 교육과정의 적정 수행을 위한 다목적 강당 등 소규모 시설의 확충이 시급한 상황임에도 교육재정여건상 재정사업으로 추진이 되지 못함에 따라 학생들의 교육 불편이 심각한 상태에 직면해 있다. 그리고, 현재 평준화정책을 시행하고 있으나, 사립학교는 공립학교에 비해 교육환경이 더

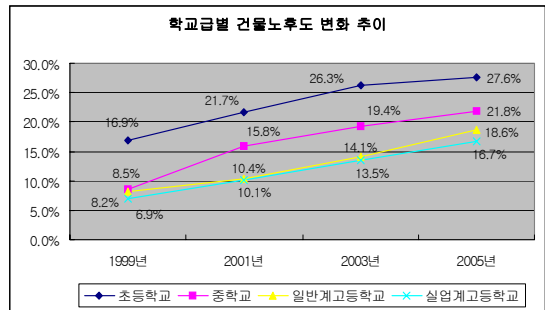


그림 2. 학교 급별 30년 이상 노후건물 구성비 변화 추이(한국교육개발원 자료)

욱 열악한 상태인데도 교육청에서는 사립학교에 대한 투자 지원이 인색하여 사립학교는 더욱더 교육환경이 열악해 지는 악순환이 되풀이 되고 있음에도 그동안 이에 대한 대책이 미흡한 실정이다.

나. 교육시설 BTL사업 추진

2005년부터 도입된 임대형민자사업(BTL)사업 계획은 2010년까지 총 13조 5,476억원을 계획하고 있으며, 2005년도에 1조 5,895억원, 2006년도에 3조 942억원을 추진하였거나 추진 중에 있다.

표 1. '06년 교육시설 BTL사업 규모 (단위 : 억원)

구분	'05	'06	'07~'10	합계	
합계	21,325	31,486	82,665	135,476	
초·중·등	소계	15,895	30,942	82,665	
	신축	12,678 (134)	18,882 (194)	58,079 (523)	
	개축	2,456 (47)	6,633 (73)	15,615 (184)	
	소규모 (체육관, 급식실 등)	761 (67)	5,427 (323)	8,971 (478)	
국립대	기숙사	5,430 (27)	544 (4)	-	5,974 (31)

※ ()는 학교수, 교육부 내부자료

2005년 제도도입 첫해 임대형민자사업(BTL) 실적을 토대로 현황을 분석한 결과 BTL사업 제도에 대한 인해 부족으로 공급미터당 고시단가가 최소 85만원에서 최고 1,015만원으로 편차가 큰 것으로 나타났다. 그리고, BTL사업의 시행 절차를 제대로 알지 못하여 당초 2005년 6월 착공을 목표로 했다가,

착공목표를 9월로 수정하고, 다시 12월 말까지 고시를 완료하는 것으로 목표를 수정하는 등 사업시행 과정에서 적지 않은 문제점이 발견되었다.

그동안 재정사업으로 교육시설을 확충할 때는 4군 이하의 건설업체가 주도적으로 참여하여 왔으나, 2005년 BTL사업 시행으로 참여 건설업체는 건설한 1군 업체를 중심으로 3~4군 이상의 중견 건설업체가 컨서시엄을 구성하여 참여함으로써 교육시설의 질적 향상을 기대할 수 있는 긍정적 측면도 있으나, 4군 이하의 소규모 지역건설업체가 BTL사업에 배제됨에 따라 지역중소업체의 조직적이고 집단 반발로 인해 BTL사업 시행 기간 중 많은 시련을 겪기도 했으며, 특히, 50억원 소규모 시설을 BTL사에 포함 추진함에 따라 BTL사업에 대한 근간을 해칠 수 있는 상황에 직면하기도 했다.

또한, 2005년의 경우 정부부처 차원의 추진 현황을 살펴보면, 당해연도의 교육시설 BTL사업 규모가 정부부처 전체의 절반 이상임에도 불구하고 환경부에 이어 유일하게 모든 사업을 연말까지 고시하는 등 외형적으로 추진실적이 우수한 것으로 평가되었으며, 연말에 가까이 가면서 고시를 할수록 단독 응모 등의 바람직하지 않은 현상이 나타났으며, 그 결과 사업제안률과 가산률이 높아지는 현상이 발생하게 되었다.

한편, BTL사업에 대한 인식 부족으로 주무관청에서는 현실 여건을 고려하지 않고 무리한 성과를 요구함에 따라 BTL사업의 부실을 조장하는 적절치 않은 현상도 나타났고, 이로 인해 일부 주무관청은 협상단계에서 민간사업자와의 협상추진에 많은 어려움을 겪고 있는 것으로 나타났으며, 평가과정에 있어서도 일부 사업은 비전문가에 의한 평가 또는 평가결과의 공정성 시비 등의 문제점이 나타나기도 했다.

3. '06년 교육시설 BTL 사업 추진계획

가. 일반사항

BTL사업은 추진하는 목적은 정부 또는 지방자치단체가 어차피 확충해야할 시설이라면 민간자본을 유치하여 시설을 조기에 확충하고, 국민의 편익을

증진 시키는 효과와 더불어, 학교 당국은 교육 본연의 업무를 수행하고 시설운영관리는 민간에 이전하는 등 역할 분담이 이뤄지는 사업이며, 설계·건설·운영관리 전반에 걸쳐 민간의 창의와 효율을 이용하는 제도이다.

그동안 BTL사업에 대한 어려움을 슬기롭게 극복하고 긍정적 측면에서 안정적으로 사업이 추진되도록 보완해 나간다면 열악한 교육재정형편을 극복하면서 적절한 교육환경을 조기에 갖출 수 있는 유익한 제도로 정착될 수 있을 것으로 본다.

나. 시설품질 확보방안

중진의 민간투자사업은 대부분 대규모 토목사업을 대상으로 운영되고 있어 규모가 적은 건축사업 위주의 교육시설사업에 그대로 적용하기에 적당하지 않은 부분이 많다. 교육부에서는 교육시설의 특성을 고려한 성과요구수준서 작성, 평가기준 마련 등의 연구가 진행되고 있으며, 늦어도 8월 중에는 주무관청에 통보할 예정이며, 이 밖에도 BTL 사업 방식이 교육시설의 발전과정에 기여하는 방향으로 적용되고 운영되도록 다음과 같이 지속적으로 추진할 예정이다.

1) 기본설계도 제공

민간의 창의적 설계를 기대하는 BTL 사업방식에서는 민간의 영역을 극대화하는 것과 발주청이 요구하는 최소한의 품질을 확보하기 위한 노력과의 입장 차이로 사업진행과정에서 민간사업자와의 잦은 마찰이 있어 왔으며, 특히 지방중소건설업체의 사업제안 비용 과다를 이유로 기본설계도 제공을 요구함에 따라 금년도에는 원칙적으로 기본조사설계 용역비를 지원하여 시설사업기본계획 고시시에 기본설계도록 제공토록 하였다.

그러나, 기본설계도 제공시에는 최소한 VE 검토가 필요하며, 이 VE 검토시에도 일정부분 재원이 소요되므로 지역중소건설업체가 바라는 사업제안 비용 절감을 크게 기여할 것으로 보지는 않는다. 다만, 기본설계도 제공을 통해 주무관청에서는 최소한의 요구수준을 도면화 함으로써 단독응모 등에서 나타날 수 있는 부실 제안 등을 미연에 막을 수 있

는 효과가 있을 것으로 판단된다.

2) 성과요구서 개선

BTL 사업방식에서는 가장 근간이 되고 중요한 사항은 성과요구수준서임은 어느 누구도 부인할 수 없다. 2005년 첫째 사업 시행시 상당수의 주무관청에서는 무리하게 성과를 요구한 측면도 없지 않으나, 시설사업기본계획에서 주무관청이 요구하는 수준을 명확히 하고, 향후 사업신청서 평가, 협상, 실시설계 과정에서 기준으로 작용될 수 있도록 성과요구수준서의 개선이 시급하다고 하겠다.

교육부에서는 성과요구수준서의 중요성을 인식하고 공공투자관리센터와 협조하여 관련 전문가 그룹에 용역을 의뢰하여 연구를 진행하고 있으며, 조만간 그 결과를 확정하여 각 주무관청에 통보할 예정이다.

3) 사업신청서 평가기준 개선

BTL사업의 우선협상자 선정을 위한 사업신청서 평가에 있어 원칙적으로 기술부문과 가격부문의 평가 배점이 50:50으로 되어 있고, 기술부문 평가 방법은 평가배점의 50%를 기본점수로 부여하고 나머지를 평가결과에 따라 배점토록 하고 있는 반면, 가격부문 평가는 기본점수 없이 평가가 이루어짐에 따라 기술과 가격부문의 평가결과가 가격부문에 치우쳐 있는 것으로 되어 있다.

또한, 금년도 기본설계도 제공에 따른 VE 검토 항목 또는 민간의 창의와 효율성 항목 등의 신설을 통해 교육시설 BTL사업의 제안이 질적 수준향상을 기할 수 있는 방향으로 유도할 필요성이 있다고 본다. 따라서, 교육시설 분야의 특성과 관련단체들의 불만 해소와 함께 합리적 평가 방식도입을 통해 교육시설 BTL관련자 모두가 평가결과를 인정할 수 있는 방안도 조만간 마련할 계획이다.

4) 소규모 시설 BTL사업 추진 모델 개발

2005년 BTL사업 시행 첫째 소규모 시설의 BTL사업 시행으로 지역중소건설업체의 조직적인 반발로 인해 정부에서는 50억원 미만의 소규모 시설의 BTL사업 추진을 하지 않는 것으로 정책을 추진하

다가, 2005년 말 교육재정여건이 너무 좋지 아니하여 다시 소규모 시설을 다시 BTL사업으로 추진키로 방침을 변경하였다.

이 소규모 시설은 대부분 새로운 교육과정수행에 필수적으로 필요한 다목적실 등으로 학생들의 적정 교육과정수행을 위해 반드시 필요한 시설임을 감안 일시적으로 BTL사업 추진이 불가피한 사항이며, 소규모 시설 BTL사업의 성공적 추진을 위해 사업추진 모델을 개발 중이며, 이 또한 조만간 연구 용역이 끝나는 대로 전문가 집단의 자문을 얻어 각 주무관청에 통보할 예정이다.

4. 맺는 말

새로운 제도의 도입 과정의 초기에는 인식부족, 업무기피, 결과의 불확실성에 대한 부담감 등으로 사업이 지연 추진될 수밖에 없고, 소극적인 업무추진으로 시행과정에서의 다소 미흡한 부분이 나타나고 또한 시행착오도 발생할 수밖에 없으나, BTL사업의 장점을 살리면서 시행착오를 최소화시키는 등 적극적인 업무 추진을 통해 BTL 사업방식이 교육시설 확충을 통한 교육환경개선에 이바지할 수 있도록 운영되어야 할 것이다.

이를 위해서는 첫째, BTL사업에 대한 적극적인 사고와 인식이 필요하다고 본다. 앞에서 언급한 바와 같이 서로 업무를 기피하고 향후 결과에 대한 불안감 등 때문에 소극적으로 업무를 추진할 때는 예기치 않은 데서 오히려 많은 문제점이 발생할 것이므로 보다 적극적인 사고와 인식을 가지고 BTL 사업을 추진하는 것이 바람직하다고 본다.

둘째, 주무관청의 철저한 사업계획수립을 통한 사업 시행과 관리가 필요하다고 본다. 시설사업기본계획, 사업신청서 평가, 협상 및 실시설계 등 각 사업 단계별로 2005년 경험을 토대로 문제점을 발굴하여 개선하고, 더 이상의 반복적인 시행착오를 겪지 않도록 철저를 기하는 등 보다 전문성을 갖춘 사업 시행 및 관리가 이루어져야 한다.

셋째, BTL 사업방식은 건설·설계·운영에 있어 민간의 창의와 효율을 이용한다는 측면에서 재정사업과 차별성이 있다. 교육시설사업에 BTL 방식을

도입하는 것은 단순히 재정이 열악한 측면에 기인한 것이 아니고 민간이 가지고 있는 여러 장점 요소를 교육시설 확충에 활용하여 교육시설의 질적 수준 향상과 교육수요자에게 질 높은 서비스를 제공하는 성과를 나타내야 할 것으로 본다.

넷째, BTL사업 방식이 당장 재정이 투입되지 않는 점을 이용하여 무리하게 사업을 확대시키는 우려를 범하지 않아야 한다. 최근 학교신설 수요가 미약함에도 우선 사업을 시행하고 보자는 식의 사업계획을 수립하는 사례가 나타나고 있으나, 향후 학생인구의 변동추이를 고려하고 냉철하게 사고하여 반드시 필요한 경우에 한하여 학교신설을 추진하고 노후시설의 개축을 통한 교육환경개선도 병행하여

추진하며, 여유 재원은 교육 소프트웨어 분야의 지원에 활용되어야 할 것으로 본다.

다섯째, 교육시설 BTL사업이 초기단계인 만큼 성과요구수준서작성, 사업계획평가, 실시협약 등 사업추진단계별 정보를 폭넓게 공유하여 주무관청의 부족한 전문성을 보완하고 시행착오를 최소화하도록 노력해 나가야 할 것으로 본다.

마지막으로, 교육시설 BTL사업을 시행함에 있어 향후 학교시설이 학생들의 교육수행만을 위한 시설이 아니라 학교가 지역사회의 중심적인 역할을 수행하고 주역주민에 대한 다양한 편익도 증진할 수 있도록 학교시설 복합화 추진에도 관심을 가져야 할 것으로 본다.