# 학교시설 복합화를 위한 민자사업 방식 개선 방안에 관한 연구

## A Study on the Improvement Plans of Private Sector Investment for the Mixed-Use of School Facilities

이 재 국* 오 병 욱**
Lee, Jae-Kook Oh, Byeong-Uk

Abstract

The use of school should not be limited to student education any longer but be extended for attaining social benefits. For this reason, school should play central roles not only in education but also in childcare, welfare, culture, physical education, etc. In order for school to accommodate various new functions, it is essential to promote the mixed-uses of school facilities, and this process requires the involvement of private capitals for early achievement of social benefits from school facilities.

Thus, this study purposed to examine the necessity of the multiple uses of school facilities through the investment of private capitals, to diagnose the adequacy of build-transfer-lease (BTL) applied currently to the multiple uses of school facilities, and to find obstacles to the activation of private sector investment and suggest solutions for the obstacles. In particular, this study aimed at proposing plans to enhance the efficiency of private sector investment and activate private sector investment projects by suggesting how to promote the multiple uses of school facilities in consideration of profitability for private investors.

키워드 : 민자사업, 사회간접자본시설, 임대형 민간투자사업, 학교시설복합화
Keywords : Private Sector Investment, Social Overhead Capital, Build Transfer Lease, Mixed-Use of School Facilities

### 1. 서 론

#### 1.1 연구의 배경 및 목적

21세기는 과학기술의 급속한 발달로 인해 지식정보화와 관련된 서비스 산업이 주축을 이루고, 세계화·개방화에 의한 무한 경쟁 시대로 접어들면서 세계가 단일공간화 되는 시대로 변화하고 있다. 이는 지식정보화와 이를 뒷받침하는 서비스 산업이 자국의 경제 및 사회 발전에 있어 절대적인 비중을 차지하고 국가 경쟁력을 좌우하는 시대로 변화하고 있음을 의미하는 것으로, 이미 OECD에 가입된 선진국들은 이러한 변화에 대비하기 위해 유럽 통합에 의한 단일 경제·사회 체제 구성은 물론 인적 자원의 근간이 되는 교육분야 마저도 하나의 체제로 통일하면서 사회변화에 대응하기 위한 노력을 집중하고 있다.

지식정보화와 관련된 서비스 산업의 효율성을 극대화하여 국가 경쟁력을 강화시키기 위해서는 무엇보다도 국가의 기반 시설이라 할 수 있는 다양한 사회간접자본시설(Social Overhead Capital : SOC)의 구축이 선행되어야 하는데, 정부는 막대한 비용이 투자 되는 사회간접자본시설(SOC)의 부족 문제를 해결하기 위해 1994년 「사회간접자본시설에 대한 민간자본유치 촉진법」을 마련하였고, 1999년 4월에는 「사회간접자본시설에 대한 민간투자법」으로 전면 개정하면서 수익률 제고 및 사업추진방식의 다양화 등을 도모하였으며, 2005년 1월에는 민간투자사업대상에 생활기반시설을 포함하면서 교육시설에 임대형 민간투자사업(Build Transfer Lease : BTL) 방식을 적용할 수 있도록 하였다.

교육시설에 임대형 민간투자사업(BTL) 방식을 적용하는 것은 학생들의 사용 편익을 조기에 향유할 수 있고 민간의 창의와 효율적인 사업집행으로 인한 사업비 절감과 높은 서비스를 제공받을 수 있는 장점이 있는데 반해, 교육시설은 당연히 국가가 제공해야하는 공공의 서비스 시설로 주 이용자인 학생이나 시설을 이용하는 인근 주민 등 최종 이용자로부터 사용료를 받을 수 없어 민간투자비와 운영비 전액을 국가에서 임대료 형식으로 상환하기 때문에 투자자인 민간의 입장에서 본다면 많은 수익을 고려할 수 없다는 한계를 가지게 된다.

따라서 본 연구는 민간투자를 통한 학교시설 복합화의 필요성에 대해 살펴보고, 민자사업 방식을 분석하여 현재 학교시설 복합화에 적용되고 있는 임대형 민간투자사업(BTL) 방식의 적절성을 진단하며, 교육시설에 있어 민자사업 방식이 활성화되지 못하는 문제점들을 분석하여 개선방안을 제시하고자 한다. 특히 민간의 투자를 유도할 수 있도록 수익성을 고려한 학교시설 복합화 방안을 제시하여 민자사업 방식의 효율성 및 활성화 방안을 제안하는데 목적이 있다.

* 정회원, 서일대학 건축과 부교수
** 정회원, 한국교육개발원 교과교실지원센터 연구위원
*** 본 연구는 2009년도 서일대학 학술연구비에 의해 연구되었음

1.2 연구의 방법

본 연구는 선험연구 등을 분석하여 학교시설 복합화의 개념을 정의하고, 복합화 대상 시설의 유형 구분과 미래 학교 변화 전망을 통해 학교시설 복합화에 있어 민자사업 방식의 적용 가능성 및 필요성에 대한 이론적 토대를 마련하였다. 이어서 국내 사회간접자본시설(SOC)에 적용되고 있는 민자사업 방식을 분석하여 교육시설에 획일적으로 적용되고 있는 임대형 민간투자사업(BTL) 방식이 내포하고 있는 문제점들을 도출한다. 마지막으로 앞서 도출된 문제점들을 토대로 하여 민자사업 방식을 적용한 학교시설 복합화가 활성화 될 수 있도록 개선방안을 제안하고자 한다.

## 2. 학교시설 복합화와 민간투자의 필요성

2.1 학교시설 복합화 개념

복합화의 사전적 의미는 두 가지 이상의 기능과 시설을 합쳐 놓아 시너지 효과를 얻을 수 있는 개념을 의미한다. 또한 건축법상에서는 하나의 건축물에 부속용도를 제외한 여러 용도가 있을 때 이를 복합건축이라고 하며, 일본건축학회에서는 지역시설과의 복합화에 대해 <표 1>과 같이 4가지의 견해로 설명[1]하고 있다.

표 2. 일본건축학회의 복합화 개념 정리

| 구분 | 내용 |
|---|---|
| 네트워크로서의 복합화 | 지역 내의 시설이 일정 거리 간격을 가지면서 기능적 연계를 하여, 정보의 공유나 활동에 관한 상호 서비스하는 등, 시설의 네트워크를 전제로 한 복합화 |
| 동일부지 공간으로의 복합화 | 대지를 접한 2개 이상의 독립한 시설이 인접한 외부 공간을 통하여, 경우에 따라서는 공동 이용의 외부 공간으로써 상호 이용·협력을 하는 등 동일단지 공간으로서의 복합화 |
| 대지 공간으로서의 복합화 | 동일 부지 내에 있지만, 건물로서는 독립한 다른 시설이 일체적으로 이용 가능한 기능적·의도적 연계를 가진 복합화 |
| 건물 공간으로서의 복합화 | 동일 대지이면서 동일 건축물 안에 다른 기능 시설을 일체적·복합적으로 계획하여, 스페이스의 공유화, 기능의 상호 이용, 관리·운영의 공동화까지를 한 복합화 |

이러한 관점에서 볼 때 학교시설의 복합화는 복합화를 통해 학교시설을 방과 후 지역 주민을 위한 평생 교육시설과 지역주민의 커뮤니티 형성의 장소로 활용함으로써, 학교시설의 이용률을 높이고 지역사회의 부족한 교육 및 문화 공간의 확보에 기여[2]하는 것을 의미한다. 이는 기존의 학교시설이나 공간을 지역주민의 필요에 따라 방과 후 또는 수업시간 중 빈 교실을 활용하는 학교시설 개방[3]과는 개념상 큰 차이가 있다.

2.2 학교시설 복합화 유형 분류

(1) 복합화 대상시설 용도에 의한 분류

학교와 지역사회가 학교를 중심으로 학교부지 내에 복합화 시설을 복합적·입체적으로 건립하여 학교와 지역사회가 유기적인 관계를 맺고, 해당 시설을 협약에 의해 공동 운영하면서 함께 공존을 모색할 수 있도록 학교시설과 복합하여 사용 가능한 지역사회 시설을 용도에 따라 분류하여 구분한 것이다.

표 3. 복합화 대상시설 유형 및 종류

| 시설유형 | 시설종류 |
|---|---|
| 보육시설 | 영·유아 보육원 |
| 교육시설 | 유치원, 초·중·고 학교관련 시설 |
| 체육시설 | 생활체육시설, 국민체육시설 |
| 문화시설 | 도서관, 박물관, 미술관, 공연장 등 |
| 녹지시설 | 공원 등 |
| 복지시설 | 장애인복지관, 노인복지시설 등 |
| 공공시설 | 주민자치센터, 주차장 등 |

(2) 투자비 부담 주체에 따른 분류

복합화 시설을 설치함에 있어 소요되는 비용을 부담하는 주체에 따라 분류하는 것으로, 「교육청, 교육청+지방자치단체, 교육청+민간」 으로 구분할 수 있다. 「교육청」이 진행하는 복합화는 모든 비용을 교육청이 부담하는 것으로 학교시설 개방의 개념에 가까운 방식이고, 「교육청+지방자치단체」와 「교육청+민간」은 교육청이 지방자치단체와 민간을 동반자로 하여 교육청이 부지를 재공하고 지방자치단체와 민간은 건축비를 부담하는 형식으로 복합화 사업을 진행하여 교육청은 건축비를, 지방자치단체와 민간은 토지 매입비를 절감하는 효과를 얻어 상호간에 재정적 이익을 도모하는 방식이다.

(3) 투자비 회수 유형에 의한 분류

복합화 시설에 투자한 비용을 회수하는 방법에 따라 분류하는 것으로, 복합화 시설의 종류에 따른 서비스 제공 방법과 운영방식에 의해 투자비 회수 유형이 결정되는데 크게 공공서비스형, 민·관합작형, 독립채산형의 세 가지 유형으로 구분할 수 있다.

공공서비스형은 국가가 국민에게 당연히 제공해야 하는 시설(보육시설, 복지시설 등)을 민간(SPC)이 제공하고, 이용자가 내야 하는 이용료를 국가에서 시설 임대료 방식으로 민간(SPC)에게 상환하는 방식이다.

민·관합작형은 이용자로부터 일부 시설의 사용에 대한 이용료를 받아 주된 시설의 서비스 제공에 따른 임대료를 상환하고, 부족한 부분을 국가에서 보조하는 방식으로

1) 지역시설의 계획, 일본건축학회, 1995.09

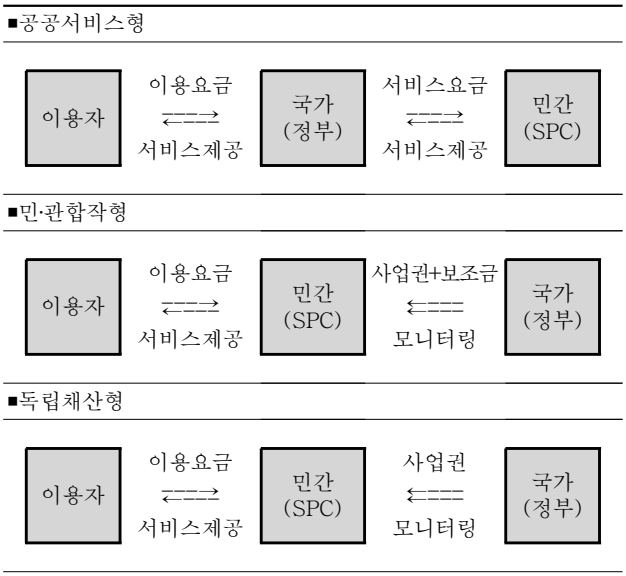
2) 김승섭 외 5인, 소규모 공공교육 시설 임대형 민자사업(BTL)의 수행구조 개선모델, 한국건설관리학회논문집 제8권 제3호, 2007, p.119

3) 류호섭, 교육시설의 복합화의 개념 및 필요성, 한국교육시설학회지 제6권 제2호, 1999, pp.58~59 재정리

문화시설 및 체육시설에 적합한 방식이다.

독립채산형은 투자도 민간(SPC)이 하고, 모든 시설에 대한 서비스 제공 및 이용료 징수와 관련된 일체의 모든 행위를 민간(SPC)이 관리하는 형식으로 대규모 사업에 적합한 방식이다.

표 4. 투자비 회수 유형




2.3 민간투자를 통한 복합화 필요성

(1) 사회 요구의 변화

세계화·개방화의 무한 경쟁 시대 속에서 경제적 측면에서는 눈부신 경제성장이라는 쾌거를 이룩하였지만, 의료 기술 발달에 의한 고령화 사회 형성, 물가상승에 의한 맞벌이 부부의 증가, 사교육비 증가에 따른 출산 기피, 재교육을 위한 평생교육시설 부족 등 다양한 사회적 문제를 동시에 양산하였다. 물론 과거에 비해 고령화 사회에 따른 노인 복지시설, 맞벌이 부부를 위한 보육시설, 여가 및 재교육을 위한 문화센터, 각종 체육시설 등과 같은 교육, 보육, 문화, 복지 등의 시설이 많이 확충되고 있으나 국가가 나날이 커져가는 사회적 요구를 미처 충족시키지 못하고 있는 것이 현실이다.

이러한 시설들은 국가기반시설인 사회간접자본시설(SOC)에 해당되는 것으로 소요되는 모든 재정은 국가가 부담하여야 하는 것이 원칙이지만, 국가의 입장에서도 일시에 막대한 재정을 확보한다는 것이 현실적으로 불가능하기 때문에 안정적으로 재원을 확보하기 위한 방안으로 민간자본의 도입이 필요하다. 또한 사회간접자본시설(SOC)은 국민들이 꼭 필요로 하고 언젠가는 반드시 해야 하는 사업으로, 사업이 늦어지면 물가상승, 공사비 증가 등으로 인해 사업비 규모가 훨씬 커지기 때문에 조기에 완료하는 것이 사업편익을 조기에 누릴 수 있을 뿐만 아니라 사업비용도 절감할 수 있어 바람직하다.

따라서 민간이 보유하고 있는 시중 여유자금을 학교시설 복합화와 같은 실물 공공투자로 연결한다면 전체적인 국가 경제의 안정은 물론 경기 활성화에도 큰 도움을 줄 수 있어 민간자본 투자를 통한 학교시설 복합화는 반드시 필요하다.

(2) 학교 역할의 변화

OECD 교육혁신센터(OERI)에서는 「미래를 위한 학교교육(Schooling for Tomorrow)」이라는 연구 사업[4]을 통해 미래의 학교교육 시나리오를 현행 학교 모델이 지속되는 상태(Status quo extrapolated), 상당히 강화된 새로운 역동성과 인식과 목적을 가진 학교 모형(Re-Schooling), 학교의 위치가 현저하게 쇠퇴하는 모형(De-Schooling), 으로 구분하고, 그에 따른 6가지 시나리오를 제시[5]하였다.

표 5. OECD의 미래 학교교육 시나리오

| 현 상태 유지 (Status quo extrapolated) | 학교 재구조화 (Re-Schooling) | 탈 학교화 (De-Schooling) |
|---|---|---|
| 시나리오 1<br>강력한 관료주의적 학교체제 | 시나리오 3<br>핵심적 사회센터로서의 학교 | 시나리오 5<br>학습자 네트워크와 네트워크 사회 |
| 시나리오 2<br>시장 모델의 확장 | 시나리오 4<br>학습조직으로서의 학교 | 시나리오 6<br>교직이탈 및 체제해체 시나리오 |

OECD에서 6가지 시나리오에 대하여 교육전문가를 대상으로 설문조사를 실시한 결과에 의하면, 많은 교육전문가들은 일반적으로 <시나리오 3>과 <시나리오 4>처럼 학교를 재구조화하는 시나리오의 실현 가능성을 높이 평가[6]하였는데, 이는 학교의 역할이 단순히 학생들의 교육만을 위해 존재하는 것이 아닌 지역사회에 있어 중심센터로서의 역할을 동시에 수행하면서 지역사회 발전에 기여해야 함을 의미한다.

학교가 지역사회에 있어 중심적 역할을 수행하기 위해서는 학교라는 공간을 통해 보육, 교육, 복지, 문화, 체육 등과 같은 주민 편의시설의 One-stop 서비스를 제공할 수 있어야 하고, 지역주민의 요구를 반영할 수 있어야 한다. 하지만 이러한 서비스 및 지역주민 요구에 국가가 많은 예산을 들여 직접 서비스를 하는 것은 효율적이지 못하고, 신속대응이 어려우며, 무엇보다도 지역사회의 요구를 정확히 분석하지 못하여 시간적·재정적 낭비를 초래하기 쉽다.

따라서 민간의 창의적이고 효율적인 경영기법을 도입하여 서비스 질 향상 및 지역사회 요구에 정확하게 대응

4) OECD의 교육혁신센터(OERI)에서는 학생들에게 효율적인 교수 및 학습을 위한 방법과, 사회와 통합하여 향후 교육변화에 대응하기 위한 미래사회에서의 학교의 역할과 기능변화 및 이에 따른 학교의 모습 변화 등에 대하여 전망하고 그에 따른 시나리오를 작성하였다. 이 시나리오는 OECD 교육혁신센터가 '미래를 위한 학교교육(Schooling for Tomorrow)'이라는 연구 사업을 수행하면서 앞으로 학교제도가 어떻게 발전할 것이고, 이에 따른 정책적 시사점이 무엇인가 등을 얻기 위한 목적으로 작성되었다.

5) What Schools for the Future?, OECD, 2001, pp.77~96

6) OECD, 상게서, pp.97~98

하기 위하여 학교시설 복합화에 민간자본의 투입 및 민간 경영기법의 도입이 필요하다.

### 3. 민자사업과 추진절차

3.1 민자사업 방식의 도입

민자사업 방식은 막대한 비용이 소요되는 사회간접자본시설(SOC) 전부를 정부가 국가재정으로 부담하는 것에 한계를 느끼면서, 어차피 건설하여야 하는 시설이라면 조기에 국민에게 편익을 제공하기 위한 재원확보 방안을 모색하면서 도입된 방식이다. 민자사업 방식은 투자재원이 절대적으로 부족한 정부 재정을 보완할 수 있는 효과적인 대안으로, 세대 간 투자비의 분담과 수익자 부담의 원칙을 적용할 수 있는 유용한 방법이며, 정부의 위험 부담을 민간부분에 분산 또는 이전 시키는 효과가 있다. 또한 건설과 운영과정에서 민간의 창의와 효율성을 도입할 수 있고, 금융기법의 발전 및 자본시장의 발전, 타당성 분석 등 용역수행 능력의 발전과 같은 효과도 기대할 수 있다.[7)]

사회간접자본시설(SOC)에 대한 민자사업 방식의 도입은 1994년 「사회간접자본시설에 대한 민간자본유치 촉진법」으로 시작되어, 2005년 1월에는 「사회기반시설에 대한 민간투자법」으로 개정되면서 도로·항만과 같은 교통시설뿐만 아니라 공공서비스 및 복지를 조기에 향유할 수 있도록 교육시설도 사회기반시설로 지정하여 민자사업 방식을 도입할 수 있게 되었다.

표 6. 사회간접자본시설(SOC)에 대한 민자사업 방식의 변화

| 년도 | 관련법 | 특징 |
|---|---|---|
| 1994 | 사회간접자본시설에 대한 민간자본유치촉진법 | 최초의 SOC 관련법 |
| 1999 | 사회간접자본시설에 대한 민간투자법 | 수익률 제고 및 사업추진 방식의 다양화 도모 |
| 2005 | 사회기반시설에 대한 민간투자법 | 교육시설을 사회기반시설로 지정 |

3.2 민자사업 방식의 추진방식

(1) 민자사업 방식 비교

민자사업 추진방식에 관해 「사회기반시설에 대한 민간투자법」제4조 민간투자사업의 추진방식[8)]을 살펴보면 시설의 건설(Build), 운영(Operate), 소유(Ownership), 정부이양(Transfer), 임대(Lease)의 과정을 각각의 순서와 방법을 변형하여 상황에 따라 다양하게 운용할 수 있음을 알 수 있다.

표 7. 민자사업 추진방식

| 년도 | 특 징 |
|---|---|
| BTO | -Build Transfer Operate<br>-사회기반시설의 준공과 동시에 당해 시설의 소유권이 국가 또는 지방자치단체에 귀속되며 사업시행자에게 일정기간의 시설관리운영권을 인정하는 방식 |
| BOT | -Build Operate Transfer<br>-일정기간 동안 사업시행자에게 당해 시설의 소유권과 운영권이 인정되며 운영 기간이 만료되면 당해 시설의 소유권이 국가 또는 지방자치단체에게 귀속되는 방식 |
| BOO | -Build Own Operate<br>-소유권과 운영권 모두가 사업시행자에게 인정되는 방식 |
| BTL | -Build Transfer Lease<br>-사회기반시서의 준공과 동시에 당해 시설의 소유권이 국가 또는 지방자치단체에 귀속되며 사업시행자에게 일정기간의 시설관리운영권을 인정하되 그 시설을 국가 또는 지방자치단체 등이 협약에서 정한 기간 동안 임차하여 사용, 수익하는 방식 |

수익형 민간투자 사업방식인 BTO, BOT, BOO 경우 최종 사용자에게 사용료를 받아 투자비를 회수하게 되므로 정부의 재정 부담은 늘리지 않고 사회기반시설을 조기에 확충할 수 있는데 반해, 임대형 민간투자사업(BTL) 방식의 경우 최종 사용자로부터 사용료를 받을 수 없는 국가복지시설에 해당하기 때문에 투자비, 운영비, 이자 및 수익률까지 국가 또는 지방자치단체에서 상환해야 함으로 정부의 재정 부담이 수반된다.

표 8. BTO와 BTL 방식 비교

| 구분 | BTO | BTL |
|---|---|---|
| 대상 시설 성격 | 도로, 항만 등 사용료 수입으로 투자비 회수가 가능한 시설 | 교육, 복지시설 등 사용료 수입으로 투자비 회수가 어려운 시설 |
| 투자비 회수 | -최종사용자의 사용료<br>-수익자 부담원칙 | -정부의 시설 임대료<br>-정부 재정부담 |
| 사업 리스크 | 사업위험성 높음<br>(수요에 따라 수익률 변동) | 사업위험성 낮음<br>(정부가 수익률 보장) |
| 수익률 | 상대적으로 높은 수준 | 상대적으로 낮은 수준 |

(2) 재정방식과의 비교

7) 송원근, BTL사업 활성화 방안에 관한 연구, 국회예산결산특별위원회, 2005, pp.12~13 재정리

8) 제4조(민간투자사업의 추진방식) 민간투자사업은 다음 각호의 1에 해당하는 방식으로 추진하여야 한다. <개정 2002.12.11, 2005.1.27>

1. 사회기반시설의 준공과 동시에 당해시설의 소유권이 국가 또는 지방자치단체에 귀속되며 사업시행자에게 일정기간의 시설관리운영권을 인정하는 방식(제2호에 해당하는 경우를 제외한다)
2. 사회기반시설의 준공과 동시에 당해 시설의 소유권이 국가 또는 지방자치단체에 귀속되며, 사업시행자에게 일정기간의 시설관리운영권을 인정하되, 그 시설을 국가 또는 지방자치단체 등이 협약에서 정한 기간동안 임차하여 사용·수익하는 방식
3. 사회기반시설의 준공후 일정기간동안 사업시행자에게 당해시설의 소유권이 인정되며 그 기간의 만료시 시설소유권이 국가 또는 지방자치단체에 귀속되는 방식
4. 사회기반시설의 준공과 동시에 사업시행자에게 당해시설의 소유권이 인정되는 방식
5. 민간부문이 제9조의 규정에 의하여 사업을 제안하거나 제12조의 규정에 의하여 변경제안을 하는 경우 당해 사업의 추진을 위하여 제1호 내지 제4호외의 방식을 제시하여 주무관청이 타당하다고 인정하여 채택한 방식
6. 기타 주무관청이 제10조의 규정에 의하여 수립한 민간투자시설사업기본계획에 제시한 방식

학교시설의 경우 당연히 국가가 제공해야 하는 공공서비스 시설이지만 현재의 예산 구조로는 전국의 30년 이상 낡은 초·중등학교를 모두 증·개축하는데 20년이 걸릴 것으로 예상[9]된다. 그러나 임대형 민간투자사업(BTL) 방식을 적용할 경우 2~3년 내에 대상학교의 70%를 건설할 수 있어 사용편익의 조기 향유는 물론 사업비 절감 측면에서도 매우 유리하다.

표 9. 재정방식과 BTL방식 비교

| 구분 | 재정방식 | BTL방식 |
|---|---|---|
| 사업수요해소 | -재정 여건에 영향 | -조기 해소 가능 |
| 설계의 다양성 | -발주처 의도에 따라 설계가 이루어져 창의성 제한 | -민간의 창의성·효율성 반영<br>-성과요구수준서의 영향 |
| 시공품질 | -발주처 기준에 의해 결정 | -신기술, 신공법 적용 등 양질의 품질 기대 |
| 공기수준 | -공사 기간 내 이행율 낮음 | -공사 기간 내 완료 기대 |
| 시설운영 효율성 및 서비스수준 | -교직원에 의한 비전문적 시설 운영으로 서비스 수준 낮음 | -민간의 효율적인 시설 운영으로 서비스 수준 증대 |
| 재정적 측면 | -재정 절감효과 낮음<br>-설계내역 적산 과정을 통해 물량 산출 | -재정절감 효과<br>-실적공사비로 산출 |
| 사업리스크 | -발주처 부담 | -민간사업자 부담 |
| 사용자 의견수렴 | -설계단계에서부터 참여 | -민간제안사업으로 사용자 의견 배제 |

자료 : 강현빈, 학교시설 민자사업의 효율화 방안, 교원대 석사논문, 2007, p.11 재정리

3.3 임대형 민간투자사업(BTL) 방식 추진절차

민자사업의 추진절차는 「사회기반시설에 대한 민간투자법」에 구체적으로 정해져 있으나, 대상 사업의 사업규모에 따라 추진 절차가 일부 생략되기도 한다. 특히 학교시설을 임대형 민간투자사업(BTL) 방식으로 추진하는 경우 복잡한 사업구조와 명확하지 못한 사업단계에 의해 일선에서는 사업단계별 추진절차와 그에 따른 업무 구분이 명확하지 못해 혼선을 초래하는 경우가 빈번하다. 「사회기반시설에 대한 민간투자법」과 기존 임대형 민간투자사업(BTL) 방식의 학교시설 추진사례를 분석하여 임대형 민간투자사업(BTL) 방식의 학교시설 추진절차를 단계별로 구분하면 <표 9>와 같다.

학교시설을 임대형 민간투자사업(BTL) 방식으로 추진 시 동시에 많은 학교시설을 번들링하여 임대형 민간투자사업(BTL) 방식으로 추진하는 경우가 대부분을 차지하게 된다. 그러다 보니 세부적인 분석 및 검증절차를 생략하거나 형식적으로 행하는 경우가 많아 일선에서의 혼선을 초래하는 경우가 많고, 정확한 타당성 및 적격성 검토에 의해 추진되기보다는 정책적 판단에 의해 추진되면서 학생들의 교육환경 개선이라는 당초의 취지보다는 지역주민들의 사회적 편익과 경제성에 무게를 두고 추진하는 경우가 대부분이어서 이를 해결할 수 있는 방안이 필요하다.

9) 기획예산처, 민간투자사업기본계획, 2006, p.5

표 10. BTL 방식의 학교시설 추진절차

| 추진절차 | 주체 | 주요내용 |
|---|---|---|
| 사업안내/공고 | 교과부/문체부 | -지원계획 통지 |
| ▼ | | |
| 투자계획 수립 사업신청 | 교육청/지자체 | -사업기간(20년) 동안의 주변여건 분석<br>-대상학교 협의 |
| ▼ | | |
| 타당성/적격성분석 대상사업 선정 | 교과부/문체부 | -사업의 타당성·재정사업 대비 우월성 검토 |
| ▼ | | |
| 시설사업기본계획 수립 및 고시 | 교육청/지자체 | -지자체와 협의 후 복합화 기본계획 수립<br>-요구하는 시설 및 운영서비스의 성과수준 고시 |
| ▼ | | |
| 사업계획서 작성 및 제안 | 민간사업자 | -설계·건설·운영·자금조달계획 등 제안 |
| ▼ | | |
| 평가 및 협상대상자 선정 | 교육청/지자체 | -사업계획 타당성 평가<br>-기술 및 가격조서 검토 및 최종평가 점수 산출 |
| ▼ | | |
| 실시협약 체결 | 교육청/지자체<br>민간사업자 | -사업시행조건 확정 및 이해당사자간 협약체결 |
| ▼ | | |
| 실시계획 및 설계 승인 | 교육청/지자체 | -발주청과 사업시행자간 성과요구수준서 해석 차이로 인한 분쟁 발생 최소화 과정 필요 |
| ▼ | | |
| 착공 및 준공 | 민간사업자 | -성과요구수준서에 의한 공사완료<br>-단위사업별 시공계획, 안전관리계획 등 제출 |
| ▼ | | |
| 시설운영 및 관리 | 민간사업자 | -성과요구수준서 및 협약에 따른 운영관리 실시<br>-성과평가결과에 따라 운영비 차등지급 |
| ▼ | | |
| 실시협약 종료 | 교육청/지자체<br>민간사업자 | -관리운영기간 만료 6개월 전 시설 보수완료<br>-당해 시설 주무관청에 인계 |

## 4. 민자사업 방식의 문제점 및 개선방안

4.1 제도적 문제점 및 개선방안

민간투자를 유도하기 위해 우선적으로 고려되어야 할 것은 대상사업 선정 시 수익성이 바탕이 되어야 한다는 점과 수익성을 보장할 수 있는 정책적 지원 방안이 마련되어야 한다는 점이다.

그러나 현재 학교시설에 적용되고 있는 임대형 민간투자사업(BTL) 방식은 처음부터 수익을 배제하고 투자비 및 운영비 전액을 정부에서 임대료 방식으로 지원하는

체제이기에 창의적인 노력을 통한 수익창출을 기대할 수 없다. 또한 학교시설의 정상적인 활용과 기능 발휘에 영향을 주지 않는 부대시설의 경우에도 수익사업을 하지 못하도록 적격성 조사단계에서 배제하고 있어 민간의 입장에서 본다면 수익을 창출할 수 없는 구조이기에 투자가치에 있어 매력을 느낄 수 없다.

2005년 이후 개정된 「사회기반시설에 대한 민간투자법」을 살펴보면 추가된 대상사업의 대부분이 국민의 편익과 직결되는 공공시설로 구성되어 있어 국가가 국민에게 제공하는 서비스 측면에서 볼 때 사회적 순 편익의 규모가 매우 크다고 할 수 있다. 그러나 민간투자는 수익성을 전제로 하고 있기 때문에 회계적인 비용 및 수익성과 비교하여 사회적 순 편익의 규모가 아무리 크다고 하여도 수익성이 떨어지면 민간의 참여를 유도하기 어렵다. 교육시설의 경우 2005년 1월부터 민간투자의 대상이 될 수 있도록 허용하고 있으나 사업방식을 수익성을 배제한 임대형 민간투자사업(BTL) 방식으로 한정하고 있어 전국적으로 임대형 민간투자사업(BTL) 방식을 적용한 학교시설 복합화 사업은 손에 꼽을 정도로 활성화 되고 있지 못한 실정이다.

표 11. BTL방식의 학교시설 복합화 추진 현황
(2009년 6월 현재)

| 사업연도 | 시군구 | 대상학교 | 사업구분 | 복합시설내용(억원) | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | | | 사업규모 | 시설내용 |
| 2006 | 경남 마산시 | 중리초 | 신축 | 50 | 생활체육+도서관 |
| 2006 | 서울 구로구 | 신도림고 | 신축 | 32 | 생활체육+도서관 |
| 2007 | 서울 구로구 | 개봉초 | 증축 | 21 | 생활체육+도서관 |
| 2008 | 부산 사상구 | 엄궁초 | 증축 | 63 | 생활체육+주차장 |
| 2008 | 경남 통영시 | 신전중 | 신축 | 45 | 도서관 |
| 2008 | 경남 사천시 | 사남초 | 신축 | 15 | 도서관 |
| 계 | 6 | | | 226 | |

따라서 학교시설 복합화에 있어 민간투자를 유도하기 위해서는 학교시설 운영에 있어 정상적 활용과 기능 발휘에 영향을 주지 않는 범위 내에서 수익형 민간투자 사업(BTO) 방식의 적용을 허용하여 일정부분의 수익창출이 가능하도록 해야 한다. 즉, 학교시설에 일괄 적용하고 있는 임대형 민간투자사업(BTL) 방식에서 벗어나 사업형식, 규모, 대상시설 유형 등을 고려하여 「BTL」, 「BTL+BTO」, 「BTO」의 방식을 혼합하거나 취사선택할 수 있도록 현행 제도를 수정해야 할 것이다.

물론 수익형 민간투자 사업(BTO) 방식이 목표 수익률에 미치지 못하는 경우 국가재정에서 수입 보전 금액을 지급해야 하는 문제[10]가 있으나, 사전에 사업 타당성 검토 및 사업 선정의 합리성, 그리고 수익성 여부 등에 대한 정부의 철저한 검토와 사업자간의 협약 체결 시 협약 내용을 명확하게 설정한다면 문제가 되지 않을 것으로 판단된다.

4.2 사업구조의 문제점 및 개선방안

재정방식과 임대형 민간투자사업(BTL) 방식으로 진행된 복합화 현황을 살펴보면 현재까지 추진된 복합화 대상 시설이 <표 10>[11]과 같이 몇 가지 시설로 한정되고 있음을 알 수 있다.

표 12. 복합화 대상시설 현황

| 복합화시설 | 시설 수 | 비율(%) |
|---|---|---|
| 체육관 시설 | 129 | 57.59 |
| 주차장 시설 | 33 | 14.73 |
| 수영장 시설 | 28 | 12.50 |
| 도서실 시설 | 12 | 5.36 |
| 헬스, 에어로빅, 기타시설 등 | 22 | 9.82 |
| 합 계 | 224 | 100 |

주 1. 교육과학기술부 교육시설지원과 내부 집계자료를 분석 (2009. 3월 현재)
2. 복합화시설은 재정방식과 BTL 방식을 포함하여 집계
3. 시설의 수는 하나의 학교에 설치된 각각의 시설을 별도의 시설로 집계하여 산정
(예: 체육관+수영장=체육관 1, 수영장 1로 집계)

2005년 이전까지는 민자사업 대상에 교육시설이 포함되지 않아 교육청 주관의 학교시설 복합화 사업 진행에 있어 대상 시설이 몇 가지 시설로 한정될 수밖에 없었다고 감안하여 생각할 수 있지만, 2005년 이후에도 이러한 현상이 지속되는 것은 학교시설의 특성을 살릴 수 있는 복합화 롤모델(Role model) 부재와 수익성 배제로 인한 민간 참여율 저조 등이 복합적으로 작용하는 부분에서 그 원인을 찾을 수 있다.

그러나 이러한 원인들은 학교라는 공간에 단순히 시설을 복합하고자 하는 기존의 사고(思考)에서 벗어나 유연하고 탄력적으로 접근한다면 해결될 수 있는 문제라고 사료된다. 박영숙의 「서울특별시 학교복합화 사업방식을 적용한 재개발 연구」[12]를 살펴보면 교과과정의 특성화 학교 중 서울체육고등학교와 아현산업정보학교, 그리고

10) 한국교통연구원에서 2006년 10월부터 2007년 3월까지 조사한 「민간투자사업교통수요분석 재검증 보고서」와 감사원의 「사회간접자본시설 민간투자제도 운영실태」에 따르면 수익형 민간투자 사업방식(BTO)으로 건설된 민자고속도로 중 '인천 화도~경기 양평 간 고속도로'의 교통량이 사업자가 제시한 교통량보다 34% 적은 것으로 분석되었고, '서울~춘천 고속도로'는 59.9%, '서수원~평택 고속도로'는 46%가 부풀려 제출된 것으로 분석되었다. 또한 인천공항고속도로는 실제 교통량이 4년 동안 평균 40.7%~46.9% 줄어들어 4,056억원의 수입 보전 금액을 국가 재정으로 지급하였으며, '천안~논산' 고속도로도 실제 교통량이 사업자가 제시한 교통량 보다 적어 3년간 1,176억원을 수입 보전 금액으로 지급한 것으로 조사되었다.

이는 수익형 민간투자 사업방식(BTO)을 적용한 민자고속도로 사업을 활성화하기 위해 정부 차원에서 과다 지원을 한 부분도 있지만, 민간사업자가 정부로부터 수입이 보장되기 때문에 교통량을 과다하게 예측하여 사업을 진행한 것이 원인으로 분석되었다.

11) 오병욱, 학교시설 복합화 실행모델 개발 연구, 한국교육개발원, 2009, p.12 재정리

12) 박영숙, 서울특별시 학교복합화 사업방식을 적용한 재개발 연구, 한국교육개발원, 2005.09

성동기계공업고등학교를 대상으로 학교 특성을 고려한 임대형 민간투자사업(BTL) 방식의 복합화 타당성 분석을 실시[13]하였는데 서울체육고등학교의 경우 20년간 운영할 경우 118억원의 운영수익이 발생되고, 아현산업정보학교의 경우 손익분기점을 10년으로 설정하였을 때에는 62억원, 15년으로 설정하였을 때에는 48.6억원의 순수 이익이 있는 것으로 분석되었다. 또한 성동기계공업고등학교의 경우에는 손익분기점을 10년으로 설정하였을 때에는 176.5억원, 15년으로 설정하였을 경우에는 138.4억원의 순수 이익이 발생하는 것으로 분석되어 학교시설 복합화에 있어 발상(發想)의 전환이 얼마나 큰 파급효과를 보일 수 있는지 제시하고 있다.

하지만 박영숙의 연구에서 제시한 수익률은 손익분기점의 설정에 따라 달라질 수도 있고, 학교라는 공간속에 해당 시설들을 복합하기까지 제도나 법규상으로 해결해야 하는 문제도 있으나 실제로 수익성과 실현 가능성 측면에서 본다면 현재처럼 민간의 투자를 꺼리게 하는 문제점들을 한꺼번에 해결할 수 있고, 오히려 민간투자를 통한 복합화가 활성화 되는 요인으로 작용할 수 있을 것으로 판단된다.

4.3 추진단계별 문제점 및 개선방안

민간에 의한 사업추진은 2장의 <표 9>와 같이 복잡한 절차에 의해 진행된다. 각각의 절차 중에서 민간투자를 위축하게 하는 요소를 추출하면 다음과 같다.

(1) IN PUT 형식의 성과요구수준서

현재의 성과요구수준서는 시방개념의 세부조건을 명시한 IN PUT 형식으로 작성되어 있다. IN PUT 개념의 성과요구수준서는 임대형 민간투자 사업(BTL) 초기 협상시 발주자와 민간투자자간의 이견을 보이게 하는 원인이 되어 협상이 길어지는 결과로 이어진다. 또한 시방개념의 세부조건이 포함되면서 민간사업자가 창의적인 제안을 하지 못하게 하는 원인이 되고 있다.

이를 해결하기 위해서는 현재 IN PUT 개념으로 작성되어지는 성과요구수준서를 완료시 성능 등을 규정한 OUT PUT 개념으로 변경하는 것이 합리적이라고 판단된다. 실제로 영국과 일본 등의 선진국의 경우에는 사업기간의 단축과 민간사업자의 창의성을 고려하여 성과요구수준서를 IN PUT 개념에서 OUT PUT 개념으로 전환하고 있다.

(2) 총사업비의 적정성 검토

총사업비에 대한 적정성 검토가 제대로 이뤄지지 않고 있어 공사비를 비롯한 각종 사업비에 대한 누락 부분이 발생하고 있는 것이 현실이다. 또한 RFP(Request For Proposal : 시설사업기본계획)의 내용이 모호한 부분이 많아 주무관청 담당자에 따라 달리 해석되고 있는 부분도 발생하고 있다. 명확한 스팩으로 요구한 사항에 대해 사업시행자가 누락한 경우라면 당연히 사업시행자가 모든 비용을 부담하여 이를 시정하는 것이 당연하나, 대부분의 경우 이처럼 모호한 부분에 대해 이를 전적으로 사업시행자의 부담으로 시정을 요구하고 있어 민간투자자가 사업 참여를 꺼리게 되는 요소로 작용하고 있다.

따라서 최초 총사업비를 책정함에 있어 각 분야별 전문가가 참여하는 심도 깊은 검토가 필요하고, 누락 부분 및 명백한 사업시행자의 잘못으로 인한 부분은 협약 체결 시 총사업비의 증감으로 반영하는 것이 타당하다고 판단된다.

(3) 민간제안사업 불허

현행 민자사업과 관련된 법규는 임대형 민간투자사업(BTL) 방식을 정부고시사업에만 인정하고, 민간제안사업에는 허용하지 않고 있다. 이는 임대형 민간투자사업(BTL) 방식이 투자비 및 운영비 전액을 정부로부터 임대료 방식으로 회수하다보니 다른 사업방식에 비해 위험요소가 경감됨에 따라 사업제안이 남발될 가능성을 사전에 차단하고 사회적 편익에 따라 정부가 투자우선순위를 조정하기 위한 것이라고 할 수 있다.

그러나 민간부문의 창의와 효율을 극대화 하는 것이 민자사업의 근본 취지에 해당하기 때문에 임대형 민간투자사업(BTL) 방식에서도 민간제안사업을 허용하는 것이 타당하다. 민간이 사전에 VFM(Value for Money : 현재가치분석)을 통해 사업의 적격성을 검토하여 충분한 VFM 확보가 가능하다고 판단되어질 때 당해 사업을 임대형 민간투자사업(BTL) 방식으로 제안하고, 정부는 제안된 사업을 민간이 실시한 VFM 분석을 포함하여 타당성을 검토한 후 시행여부를 결정한다면 임대형 민간투자사업(BTL) 방식을 무조건 제한할 이유는 없다고 사료된다. 오히려 동일사업에 대해 민간제안을 받아 사업을 추진한다면 주무관청이 최종결정권자가 되기 때문에 여러 제안사업 중 최적의 대상사업을 선택할 수 있다는 점에서 민간 제안에 의한 임대형 민간투자사업(BTL) 방식은 권장되어야 할 것이라고 판단된다.

## 5. 결론

13) 서울체육고등학교는 학생들의 교육과정상 필요한 골프연습장 26타석과 10레인 규모의 수영장을 120억원을 투자하여 설치하고 이를 주민들에게 개방하여 이용료를 받는 것으로 가정하였는데 타당성 검토 결과 연간 46억원의 수익이 발생하며, 물가변동률 5%를 반영하여 20년간 운영할 경우 118억원의 운영 수익이 발생하는 것으로 분석되었다.
아현산업정보학교의 경우 학생들의 실습과 연계할 수 있는 섬유디자인·영상물제작·제과점 등 산학연계업종의 벤처 기업을 유치하면서 400억원을 투자하고 할인율은 8%, 기준 순 현재가치 손익분기점을 10년으로 설정하였을 경우 62억원, 손익분기점을 15년으로 설정하였을 경우 48.6억원의 순수 이익이 발생하는 것으로 분석되었다.
성동기계공업고등학교의 경우 1,120억원을 투자하여 학교와 기업이 연계되는 복합화를 계획한 뒤 정보센터와 주차장 등의 수입을 통해 발생되는 순수 이익을 분석하였는데 할인율 8%, 기준 순 현재가치 손익분기점을 10으로 설정하였을 경우 176.5억원, 손익분기점을 15년으로 설정하였을 경우 138.4억원이 발생하는 것으로 분석되었다.

학교는 더 이상 학생들만을 위해 존재하는 것이 아닌 사회 편익을 실현할 수 있는 장소이어야 하고, 그러기 위해서는 학교가 단순히 교육중심의 장소에서 보육, 복지, 문화, 체육 등의 중심 역할을 할 수 있는 장소로 변모하여야 한다. 학교가 이러한 다양한 기능을 수용하고 변화하기 위해 학교시설 복합화 사업은 반드시 필요하며, 이 과정에서 사회 편익 및 시설의 조기향유를 위한 민간의 참여가 반드시 필요하다. 또한 민간의 창의적이고 효율적인 경영기법의 도입을 통해 서비스 질 향상 및 지역사회 요구에 신속하고 정확한 대응을 실현할 수 있어 민간의 참여는 매우 바람직하다.

국내에서도 2005년 1월부터 「사회기반시설에 대한 민간투자법」을 통해 교육시설도 사회기반시설에 지정하여 학교시설 사업에 민간이 참여할 수 있는 길을 마련하였으나, 사업방식을 임대형 민간투자사업(BTL) 방식으로 한정하면서 민간의 입장에서 매우 민감한 「수익」이란 부분을 원천적으로 배제시키고 있어 민간 투자를 통한 학교시설 복합화 사업이 활성화 되지 못하고 있는 실정이다.

따라서 본 연구는 다양한 민자사업 방식을 분석하여 현재 학교시설 복합화 사업에 적용되고 있는 임대형 민간투자사업(BTL) 방식의 문제점을 분석하고, 민간의 참여를 유도할 수 있도록 수익성 구조의 문제를 개선할 수 있는 방안을 모색하고자 하였으며, 마지막으로 민자사업의 추진단계상 민간의 투자를 위축시키는 요소를 분석하여 개선방안을 제시하였다.

그 결과를 요약하면 첫째, 교육시설에 획일적으로 적용되고 있는 임대형 민간투자사업(BTL) 방식은 민간의 참여를 유도하는 「수익」이란 부분이 배제되어 있기 때문에 현실적으로 민간의 참여를 유도하기 어려우며, 이를 개선하기 위해서는 사업 형식, 규모, 대상시설 유형 등을 고려하여 「BTL」, 「BTL+BTO」, 「BTO」의 방식을 혼합하거나 취사선택 할 수 있도록 현행 제도를 수정해야 한다.

둘째, 학교시설 복합화 사업 추진 시 대상시설의 선정은 단순히 학생 또는 지역주민의 이용측면만을 고려하는 것이 아닌, 교육과정 및 학교특성과 연계하여 「수익」을 창출할 수 있는 시설을 선정하여 민간의 참여를 유도하는 사고(思考)의 전환이 필요하다.

셋째, 임대형 민간투자사업(BTL) 초기 협상이 길어지게 하는 원인인 IN PUT 형식의 성과요구수준서를 완료시 성능 등을 규정한 OUT PUT 형식으로의 전환이 필요하다.

넷째, 사업내용에 명확하게 명기되지 못했거나 누락된 부분을 사업시행자의 부담으로 지우지 못하도록 명시하고, 누락 부분 및 사업시행자의 잘못으로 인한 미 이행 사안은 협약 체결 시 총사업비의 증감으로 반영하는 것이 타당하다.

다섯째, 임대형 민간투자사업(BTL) 방식이라 할지라도 민간 스스로 VFM을 통한 사업의 적격성을 충분히 검토한 후 제안한 사업은 정부검토 결과 그 타당성이 인정될 경우 해당 사업을 허용할 수 있는 길을 모색해야 한다.

본 연구는 위축되어 있는 임대형 민간투자사업(BTL) 방식의 학교시설 복합화를 활성화하는데 도움이 될 것으로 판단되고, 관련 법규나 제도를 수정함에 있어 기초 자료로 활용이 가능할 것으로 기대된다. 향후 임대형 민간투자사업(BTL) 방식으로 추진된 실제 사례를 기초로 하여 복합되는 대상 시설의 유형에 따라 「BTL」, 「BTL+BTO」, 「BTO」방식을 달리 적용하는 것이 수익성 부분에 얼마만큼 영향을 미치는지를 분석학기 위한 비교 연구가 필요하다.

## 참 고 문 헌


1. Building Bulletin 98, Briefing Framework for Secondary School Projects, 2004
2. Steven Bingler et al, Schools as Centers of Community: A Citizen's Guide for Planning and Design, NCEF·NWF·CEFPI·BEST·CFCS, 2003
3. 권혁진, 용어풀이 BTL(Build-Transfer-Lease), 국토연구원, 국토 제282권, 2005
4. 교육인적자원부, 지식정보화 사회에 부응한 교육여건 개선 추진계획, 대통령 보고자료, 2001.07.20
5. 교육인적자원부, 시·도교육청 BTL사업 회의자료, 2005.12.15
6. 기획예산처, 더 나은 미래를 위한 21세기 희망 프로젝트 임대형 민자사업, 2006
7. 기획예산처·한국교육개발원, BTL: 국민편익 앞당기는 새로운 투자방식, 2005
8. 김기수, BTL 학교복합시설사업 표준 RFP 연구, 한국개발연구원, 2006
9. 변재연, 일본 복합화사업 우수사례학교 조사보고서, 한국교육개발원, 2007
10. 손석의, 학교시설 복합화의 기능형태 분석에 관한 연구, 대한건축학회 학술발표대회 논문집, 2007
11. 심영섭, 지방 도시의 학교시설 복합화 관련 설문조사 연구, 한국교육시설학회지 제12권 제1호, 2005
12. 심상은, BTL사업의 사업자 선정과정에 대한 연구, 한양대 석사논문, 2006
13. 오병욱, 학교시설 복합화를 위한 제도개선에 관한 연구, 단국대 박사논문, 2008
14. 유웅상, 교육시설 임대형 민자사업(BTL) 추진방향, 대한건축학회지 제50권 제2호, 2006
15. 임미선, 학교 복합화 추진현황과 개선책, 한국교육시설학회지 제15권 제1호, 2008
16. 최병관, 영국의 학교복합화 사업 추진 현황 및 운영사례, 한국교육시설학회지 제13권 제4호, 2006
17. 한국교육개발원, 학교복합화 BTL 사업의 실질적 추진방안 모색, 2007


논문접수일 (2010. 3. 4)
심사완료일 (1차 : 2010. 3. 26, 2차 : 2010. 4. 8)
게재확정일 (2010. 4. 11)