

대학시설내 판매시설유치에 대한 법률적 환경과 사업추진 과정

Legal Environment and Project process for a Discount Store attract in University Facilities



임 정 택 / (주)제이플러스종합건축사사무소 대표이사
Lim, Jeong-Taek / President, Jplus Architecture
jt@jpluspartner.com

1. 서론

최근 여러 대학시설내의 수익사업을 통한 상업화는 학교시설이 가지는 공공성에 반해 캠퍼스의 상업화에 대한 부정적인 측면과 민간투자 유치를 통해 부족한 교육시설의 추가확보 및 교육의 질을 높일 수 있는 긍정적인 측면에서 얘기를 할 수 있다.

2005년부터 [사회기반시설에 대한 민간투자법]이 개정되면 대학시설내의 민간투자를 유치함으로써 기숙사의 확충, 산학협력의 기반이 되는 창업보육센터 등의 시설개발이 BTL(Build-Transfer-Lease) 또는 BTO(Build-Transfer-Operate)등의 방식으로 시작되었다. 대학 내 기숙사 부족을 보완하고 강의실 확보 및 산학협력 등은 대학의 고유기능을 보완하고자 하는 법 취지에 부합한다고 할 수 있다.

이후 대학시설 내 판매시설의 유치, 특히 대규모점포의 입점이 가능하게 되면서 대학시설내의 상업시설의 범위에 대한 논란과 대규모점포의 입점이 대학이 지나치게 상업화 된다는 부정적인 여론으로 인해 인허가 과정에서 대학시설 고유의 기능과 부합되는 합리적인 설득을 해야 하는 숙제를 가지게 되었다.

대학시설 내 민간투자에 대한 유치는 2008년 12월, 당시 교육과학기술부(현, 교육부)의 보도자료에 의해 더욱 구체화되었다.

보도자료(2008.12.23)에 의하면, 민간자본의 유치를 통해 판매시설운영 등 다양한 수익사업을 허용하여 대학시설을 추가 확충하고, 대학과 지역의 교육·문화·복지의 복합공간의 구성이 가능해지고, 대학시설 내 벤처기업 등의 일반기

업의 입주 및 산학협력을 확대하는 등 대학운영의 자율성을 확대하는 내용을 골자로 하고 있다.¹⁾

이전 대학 시설 내 민간투자가 이루어 졌던 기숙사와 같은 시설에 대한 BTL, BTO방식에서 더 확대하여 대학 내 민간투자를 적극 유치하겠다는 전략이다.

이에 대해서는 여전히 대학시설의 상업화에 대한 여러 우려의 목소리도 많이 있지만, 학령인구의 감소와 이에 따른 대학운영의 어려움은 교육의 품질과 대학경쟁력을 저하시키는 요인이 되기 때문에 불가피한 조치라는 의견도 나오고 있다.

본 글에서는 대학시설 내에 판매시설(대규모점포)에 대한 민간투자 유치를 통해 교육시설의 추가확보 및 재정확충을 위한 법률적 근거 및 환경에 대한 검토와 사업추진과정의 검토를 통해서 대학시설 내 대규모점포의 유치가 가능성에 대해 알아보하고자 한다.

2. 법률적 환경

학교시설은 [국토의 이용 및 계획에 관한 법률] 제2조에 근거하여 사회기반시설임과 동시에 도시계획시설이다. 도시계획시설에 대한 세부시설에 대한 결정은 [도시계획시설 결정, 구조 및 설치에 관한 법률]로 규정하고 있는데, 당해 법규 제90조 (학교의 구조 및 설치기준)에서는 학교 내 소규모 상가 등 기본적인 근린생활시설을 제외한 시설에 대해서는 대학의 경우 [고등교육법]이 정하는 바에 따라 설치할 수 있도록 되어 있다.

1) 교육부(구, 교육과학기술부), 대학설립운영규정개정에 대한 보도자료, 교육부, 2008.

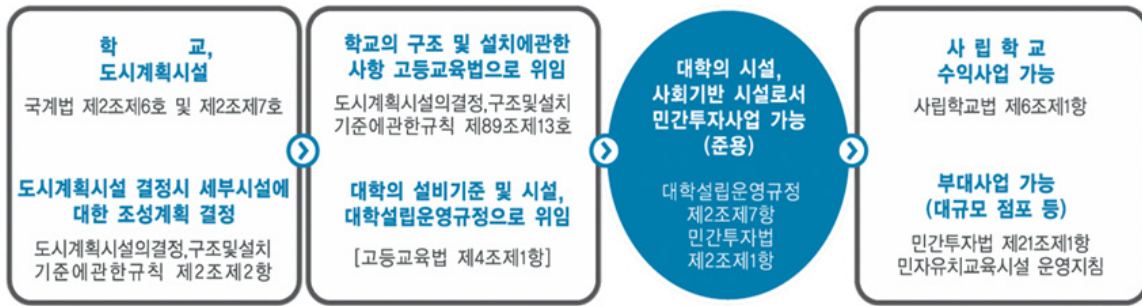


그림 1. 학교시설내 수익사업유치에 대한 법률적 근거도

[고등교육법 시행령] 제2조 1항에 의하면 학교설립을 위한 시설 및 설비 등에 대해서는 [대학설립 운영규정]으로 위임하고 있다. [대학설립 운영규정] 제2조 7항에는 문화 및 집회시설, 판매시설, 교육연구시설, 노유자(老幼者)시설, 수련시설, 운동시설, 업무시설 등을 국가, 지방단체 또는 산업체에서 설립할 수 있도록 규정하고 있다.

대학시설이 수익사업을 시행할 수 있었던 것은 [사립학교법] 제6조 1항 “학교법인은 그가 설치한 사립학교의 교육에 지장이 없는 범위 안에서 그 수익을 사립학교의 경영에 충당하기 위하여 수익을 목적으로 하는 사업(이하 “수익사업”이라 한다)을 할 수 있다”는 조항에 근거한다.

또한 민간투자를 위해 [사회기반시설에 대한 민간투자법] 제21조에 의하면 사회기반시설인 대학시설 내에 체육 시설, 주택시설, 대규모점포 등의 부대사업을 연계하여 시행할 수 있도록 하고 있다.

위와 같이 대학시설과 관련된 법률적인 환경은 이미 대학이 자치적으로 민간투자 등을 유치하여 교육에 지장이 없는 범위 안에서 다양한 수익사업을 할 수 있도록 되어 있다. (그림 1)

여기서 논제의 중심에 서있는 것은 사립학교법의 내용 중 ‘교육의 지장이 없는 범위 안에서’라는 부분이다. 교육의 지장이 없는 범위라고 하는 것은 관점에 따라 의견이 다양하게 나올 수 있는 부분이다. 또한 이 부분은 대학교 내부 심사 과정이나 인허가 과정에서의 각 중 심의 시 어떤 범위와 범주까지를 교육에 지장이 없는 범위라 할 수 있는 지는 논란의 여지가 많이 남아있다.

특히 판매시설중 대규모점포의 대학시설 내 입점에 대해서는 교육시설과의 연관성 및 지역사회에 미치는 영향에 대해 합리적인 설득력을 가진 해결책을 내놓기가 어려운 상황이다.

3. 사업추진과정

다음은 사업추진과정을 통해 위의 언급한 법률적인 논제 뿐만 아니라 현실적인 제약조건 또는 예상되는 문제점은 없는지 살펴보고자 한다.

3.1 사업 협의체 구성

대학 내 수익시설에 대한 민간투자사업(이하 ‘민자사업’이라한다)을 위한 사업 협의체 구성을 위해서는 학교와 민자사업 최초 제안자가 함께 TF(Task Force)팀을 구성하여 사업화 방안과 마스터플랜 계획을 통해 대학 캠퍼스에 대한 복합개발구상과 사업화 방안에 대한 검토 및 확립이 우선되어야 한다. 사업에 대한 검토가 긍정적으로 이루어 졌다면, 이 사업을 통해 학교는 학교의 시설 또는 경영에 어떻게 충당되는지에 대한 검토가 함께 이루어져서, 사업의 합목적성이 이루어져야 한다.

합리적인 사업화 방안과 학교의 수익에 대한 모델이 구성되면 사립학교의 이사회 또는 운영위원회의 승인을 통해 ‘민자유치 기본계획 수립 및 공고’를 고시하여 여러 민자사업 제안자들에게 구체적인 사업계획에 대한 제안서를 받아보게 된다.

민간투자 대상사업을 공고할 때에는 당해 사업의 총 투자비, 건설기간, 규모, 민간사업자 수익에 관한 사항, 공동참여방식 또는 직접참여방식과 같은 추진방식, 대학 지원에 관한사항, 시설관리 및 운영에 관한 사항, 그리고 민간사업자의 자격요건에 관한 사항이 포함되도록 한다.²⁾

제출된 사업계획서를 교내의 전문가 집단을 구성하여 검토 및 평가를 한 후 가장 우수한 민간 사업자를 선정하여 ‘우선협상대상자’로 지정한다. 우선협상대상자와 사업계획서 내용에 대한 협상을 통해 최종 사업대상자를 지정하게 된다.

사업대상자가 선정되면 학교 측에서는 [사립학교법 제 28조(재산의 관리 및 보호)] 1항 “학교법인이 그 기본재산

2) 박찬식, 민간자본 유치를 통한 대학교육시설 개선 및 확충방안 연구, 중앙대학교 건설산업기술연구소, 2011.



그림 2. 사업협의체 구성과정

을 매도·증여·교환 또는 용도변경하거나 담보에 제공하고자 할 때 또는 의무의 부담이나 권리의 포기를 하고자 할 때에는 관할청의 허가를 받아야 한다.”는 규정에 따라 ‘재산관리방안허가’를 교육부에 제출하여 승인받는 과정이 필요하다.

이와 동시에 사업자는 학교와 협의하여 기본설계를 포함한 상세 사업계획서를 작성한다. 최종 작성된 사업계획서에 따라 학교와 사업자는 사업인허가 및 공사 관련사항, 무상사용 기간, 운영수입 및 비용에 관한사항, 시설유지 보수 등에 관한 사항이 포함된 실시협약을 체결함으로써 최종 사업 협의체의 구성이 완성된다.

실시협약이 체결되면 사업계획서에 따라 자금조달이 시행되고, 각종 인허가를 승인받아 공사가 진행되게 된다.

3.2 사업인허가

사업협의체는 사업계획 수행을 위해 건축사사무소를 통해 기본, 실시설계를 진행하게 된다.

사업인허가 과정에서 먼저 다루어야 할 부분은 [국토의 계획 및 이용에 관한 법률] 제2조 제4호 다목의 규정에

의한 도시계획시설(학교)에 대한 ‘세부시설조성계획 변경 결정’에 관한 사항으로서, 대학교의 교사 시설 확충 및 환경개선을 위하여 학교시설 증축에 따른 변경 사항을 관련 부서 협의 및 도시계획심의위원회를 거쳐 승인을 받아야 한다. 이 과정에서 위의 법률적 환경에서 언급되었던 판매 시설(대규모점포)의 입점에 대해서는 도시계획심의위원회에 대학내 수익사업이 대학의 학생들에 대한 환경개선 어떻게 기여하는 지와 주변상권 및 지역주민을 고려한 대안이 제시되어야 할 것이다.

다음 단계로는 환경영향평가에 대한 변경협의를 필요하다. 환경영향평가는 “환경에 영향을 미치는 실시계획·시행 계획 등의 허가·인가·승인·면허 또는 결정 등(이하 “승인 등”이라 한다)을 할 때에 해당 사업이 환경에 미치는 영향을 미리 조사·예측·평가하여 해로운 환경영향을 피하거나 제거 또는 감소시킬 수 있는 방안을 마련하는 것을 말한다.”([환경영향평가법]제2조 제2항).

환경영향평가에 대한 승인범위는 학교의 규모 및 변경되는 부분의 면적 및 위치에 따라 다르지만, 대체적으로 환경영향평가심의를 거쳐 승인된다.

환경영향평가 변경이 완료되면, 건축인허가 과정으로서 건축계획심의 및 교통영향평가가 필요하다. 이 과정은 건축물의 디자인과 주변시설 및 환경과의 조화 그리고, 교통 유발시설인 판매시설에 대한 교통량 및 흐름에 대한 평가를 받게 된다. 이 과정에서 주변환경에 대한 분석과 주변 도로망에 따른 차량 및 보행동선의 적절한 계획 및 학교 부지내 지형 및 입지적 분석 등에 전반적인 검토가 이루어져야 한다.

특히, 판매시설에 대해서는 주변교통흐름에 미치는 영향 등이 심도 깊게 다루어진다. 이 과정에서는 주변 상권과의 직접적인 민원문제에 부딪히기도 한다.

주변 교통체증에 대한 민원과 더불어 주변 상권에 미치는 영향까지도 민원의 대상이 되고 있어서, 학생들의 복지 뿐만 아니라 지역주민들과 조화를 이룰 수 있는 대안이 제안되고 협의되어야 하는 어려운 과정이기도 하다.

건축계획심의 및 교통영향평가가 완료되면, 해당 관공서에 건축허가를 신청하게 되며, 도시계획시설에 대한 실시계획인가를 의제하여 함께 신청하면 된다.

건축허가의 과정은 이미 각종 심의를 거쳐 법적인 요구 사항이상으로 계획안에 반영되어 있어서, 법규사항에 대한 검토를 거쳐 승인이 된다.

건축허가가 완료되면 시공사선정을 위한 입찰을 실시해서 시공사를 선정하거나 이미 시공사가 협의체에 구성될



그림 3. 사업 인허가과정

이 된 경우에는 도면에 따른 견적서를 작성해서 합의가 완료되면 본격적인 공사를 착수하게 된다.

공사비용은 사업비의 대부분을 차지하는 만큼 공사의 품질을 관리하고 비용절감 및 공기관리를 할 수 있는 건설사업관리(이하 “CM”)의 역할이 중요하다. CM은 공사단계에서 나타나는 시공자와 설계자의 의사소통 단절로 인한 최종 결과물이 설계와 불일치하는 현장의 문제를 해소하고, 총사업비 변경과 공기연장과 관련된 클레임 발생 등의 문제를 사전에 방지함으로써 공사단계에서의 부정적인 요소를 최소화할 수 있다.³⁾

공사가 완료되면 사용승인을 통해 시설사용을 개시할 수 있다.

사업인허가의 과정은 교육, 환경, 주변상황 등에 대한 종합적인 고려가 필요하기 때문에, 이를 만족시킬 수 있는 전략과 계획적인 반응이 필요하며, 사업관리 측면에서 자금의 운용에 대해 전문적인 지식이 필요하다.

3) 박성철, 교육시설 BTL사업의 CM적용 프로세스 모델, 2009.

3.3 운영

시설 사용승인 이후 사업계획서에 따라 사업 협의체는 운영을 하게 되고, 운영을 통해 투자금을 회수하게 된다.

시설관리 및 운영에 대한 사항은 학교와 민간사업자의 공동참여방식, 또는 민간사업자의 직접참여방식인지 여부와, 실시협약 시 시설의 운영권 및 상환기간 협약내용에 따라 결정된다.

다음은 직접참여방식과 공동참여방식에 따른 운영방법 및 수익구조를 살펴보기로 한다.

1) 직접참여방식⁴⁾(일반 BTL 또는 BTO방식)

직접참여방식은 민간사업시행자가 총 사업비를 모두 부담하여 민간유치사업을 추진하는 방식이다.

이 경우 대규모점포와 같은 수익시설의 소유권은 민간사업자가 갖고, 교육 관련공간은 대학에 기부채납하여, 수익공간의 시설관리 및 운영은 민간사업자가 담당하여 약정된 기간 동안 투자금을 회수하고 약정기간 이후 시설을 대학에 기부채납을 하게된다. 그리고 교육공간은 대학 자체적으로 시설을 운영한다.

일반적으로 대규모점포의 경우 건축물의 감가상각기간을 약 30년으로 보고 있기 때문에, 수익시설 약정 운영기간을 30년을 기본으로 하고, 약정기간이 지나 기부채납 이후에는 10년 단위로 임대계약을 체결하여 연장하는 방식이 요청된다.

사업 유형에 따라서는 수익시설과 교육 공간 모두 민간사업자가 직접운영하거나 투자금회수를 위해 교육공간 사용에 대한 임대료를 약정기간 동안 대학에서 받는 방식으로 협약이 체결되기도 한다.

대학은 약정기간 이후에는 모든 시설의 소유권을 가지게 되며, 수익시설에 대해서는 추가적인 임대수익을 얻을 수 있는 장점이 있으며, 사업에 필요한 자금을 모집하는데 용이하다. 다만, 투자비에 대한 부가세 및 수수료의 증가요인이 있으며, 민간사업시행자를 약정운영기간까지 관리 감독해야 하는 업무가 필요하다.

직접참여방식에서는 대학이 민간사업자의 직접 운영하는 것에 대한 관한 관리, 감독 기준을 사전에 명확하게 제시하고, 민간사업자의 시설유지, 관리에 대한 평가업무가 반드시 필요하다. 또한 민간사업자의 운영방식이 공익성과 학생복지 등의 훼손이 없는 지에 관한 기준도 마련하여 기준을 위반 시에는 제재 및 사업 취소와 같은 위약규정

4) 박찬식, 민간자본 유치를 통한 대학교육시설 개선 및 확충방안 연구, 중앙대학교 건설산업기술연구소, 2011.

을 협약체결 시 만들어야 한다.

2) 공동참여방식⁵⁾(변형 BTL 또는 BTO방식)

공동참여방식은 대학과 민간사업시행자가 총 사업비를 분담하여 민간유치사업을 추진하는 방식이다. 이러한 사업 방식은 사업비 규모가 크고, 공익성이 요구되는 사업이나, 대학이 어느 정도의 재원조달능력이 될 때 적용된다.

일반적인 공동참여방식은 대학과 민간사업자가 산학 공동법인을 구성하여 사업을 추진하는데, 조성된 수익시설과 교육공간의 소유권을 모두 대학에 기부채납하거나, 수익시설은 산학공동법인이 소유하여, 산학공동법인이 일정기간 시설관리 및 운영을 하며 출자한 금액에 따라 수익을 분배하는 방식으로 투자금을 회수한다. 약정기간이 만료되면 시설은 모두 기부채납하고 시설사용료를 책정하여 산학공동법인 또는 민간사업자가 연장 운영할 수 있다.

대규모점포가 포함된 판매시설에 대해서 공동참여방식의 적용은, 대규모점포와 함께 다른 수익시설을 추가하여 상호 집객효과를 통해 수익을 극대화 할 수 있는 수익모델을 계획해서 대학도 사업 이익을 창출하여 경영자립에 필요한 자금을 조달할 목적으로 참여할 수 있다.

공동참여방식은 직접투자방식의 변형구조로 원활한 재원조달과 탄력적인 투자비 상환 계획을 마련할 수 있어서 자금회수에 대한 재정부담을 최소화 할 수 있는 장점이 있다. 반면에, 대학의 수익사업 참여에 대한 부정적인 시각과 지역상권과의 마찰도 우려되는 부분이다.

따라서 공동참여방식에서 대학은 감독권을 강화하여 사업이 수익성만을 강조하는 측면에서 공익성과 학생 복지를 해칠 가능성을 사전에 최소화 할 수 있도록 해야 한다. 이를 위해서는 산학공동법인내에 이사회를 구성하여 수익사업이 공익성과 학생복지를 훼손하는 요인에 대해 사전에 기준을 마련하고 사업을 평가하는 기능을 수행하여 부정적인 사항들을 사전에 최소화 할 수 있도록 해야 한다.

4. 결론

대학이 왜 민간분야와 협력하여 시설확충 및 재정을 창출해야 하는 지에 대해서는 2005년 스피로 N. 폴라리스 하버드대학교 교수의 강연에서 그 필연성을 답할 수 있다.

“한국 정부는 딜레마에 처해있다. 교육정책에 대한 기대치는 높고 학교는 필요한데 예산은 없다. 한국에서는 정서

적으로 사립학교보다 공립학교를 더 높이 평가하기 때문에 교육의 민영화는 고려되지 않는다.” “전 세계적으로 정부 재정은 초기 투자규모가 크고 수명주기가 긴 건축프로그램을 지원하기에는 충분하지 않다. 또한 새 프로젝트를 시작할 자금도 부족하다. 따라서 정부는 다음 목적을 위해 민간분야의 도움을 구하고 있다.”⁶⁾

- 새로운 프로젝트 자금조달
- 디자인과 건축 진행
- 운영관리

현재 대학은 재정적인 자립성의 확보의 필요성이 더 확대 되었고, 이를 위해서는 민간투자사업을 적극적으로 수용하여 대학의 경쟁력을 확보해야 하는 시대에 와있다.

하지만 학교는 지역의 정보네트워크의 중심이 되어야 하며, 지역사회와의 커뮤니티 역할 등 지역사회기여에 중심이 되어야 하는 학교의 역할과 부합된 수익모델을 찾아야 하는 제약조건이 늘 존재 하고 있어서 상업화된 수익시설의 유치는 여전히 논란의 대상이 될 수밖에 없다.

1) 대학시설 내 대규모점포의 유치 가능성

법률적인 환경, 사업추진과정 및 인허가 과정을 살펴보면 대학 내 수익시설 유치를 위한 사회적인 환경의 변화는 기존 대학의 수익사업이 교육관련 시설 및 소규모 수익시설에 국한되어 있던 것에서 범위가 더 넓혀져 판매시설 중 대규모점포가 허용되었고 대학시설내 유치 가능성을 가지게 되었다.

하지만, 현재 대학시설 내 대규모점포가 실제로 유치된 곳은 한 곳에 불과하다. 아직까지는 대학시설 상업화에 대한 우려와 주변상권과의 마찰, 교통체증 유발문제 등이 대학시설 내 입점에 제약조건이 되어 추진하기가 쉽지 않은 상황이다.

그럼에도 불구하고 대학들은 대규모 자본 유치가 가능하고 안정적인 수익모델을 가진 대규모점포에 대한 가능성을 검토하고 있다. 이러한 종류의 대규모 집객시설 유치를 통해 부족한 대학시설의 확충과 경영자금의 확보를 위한 사업을 확실히 추진할 수 있기 때문이다.

2) 대학시설 내 대규모점포 유치를 통한 기대효과

대규모점포와 같은 대규모 투자시설을 유치함으로써 대학은 민자사업이 갖는 공통적인 특징인 부족한 교육시설 또는 재정 경쟁력을 확보의 규모를 확대 할 수 있다.

5) 박찬식, 민간자본 유치를 통한 대학교육시설 개선 및 확충방안 연구, 중앙대학교 건설산업기술연구소, 2011.

6) 스피로 N.폴라리스, 교육시설 관련 BTL 프로젝트기획, 대한건축학회지, 2006.

특히 대규모점포의 유치는 판매시설에서 중요한 집객시설로서 흡입력 있는 대규모점포로 인해 시설의 인지도가 상승하며 유동인구가 발생되어 다른 수익시설과의 연계를 통한 시너지효과를 기대할 수 있다.

대규모 점포는 이러한 상호 시너지효과와 함께 대학 주변 지역 상권과의 상생협력방안에 대한 대안을 마련하여 마찰을 최소화해야 한다.

대학시설 내 민간자본의 유치를 통한 수익시설사업의 시설군 중에서 기숙사, 체육관, 산학연구시설, 부속병원 등은 학교시설 및 학생들의 이용과 연계하여 당위성을 가지고 사업을 추진하기에 좋은 복합시설 들이다. 하지만 이러한 시설은 대학 및 정부재정을 통한 공동투자 형식 또는 수익성을 보장하는 제도적 뒷받침이 마련되어야 실행될 수 있는 사업들이다.

이에 반해 대학시설 내 대규모점포 등의 판매시설의 유치 가능성과 기대효과를 통해 바라 본 민간투자사업은 사업의 안정된 수익성이 보장되면서 다른 복합시설의 개발의 가능성을 가지고 있어 개발의 가능성이 높다고 할 수 있다.

따라서 대학 내 판매시설의 유치를 무조건 부정적인 시각의 색안경을 끼고 바로 볼 것이 아니라, 이를 통한 수익성과 학생들을 위한 양적 질적 교육의 확대의 관점에서 당위성을 가지고 접근해야 할 것이다.

참고문헌

1. 교육부(구, 교육과학기술부), 대학설립운영규정 개정에 대한 보도자료, 교육부, 2008.
2. 박찬식, 민간자본 유치를 통한 대학교육시설 개선 및 확충 방안연구, 중앙대학교 건설산업기술연구소, 2011.
3. 스피노 N.폴리스, 교육시설 관련 BTL 프로젝트기획, 대한건축학회지, 2006.
4. 김승제, 교육시설 BTL사업의 가능성, 대한건축학회지, 2006.
5. 박성철, 교육시설 BTL사업의 CM적용 프로세스 모델, 2009.
6. 이창우, 교육환경영향을 고려한 민자유치 공공교육시설 Bundling에 관한 연구, 대한건축학회지, 2005