

학교 BTL사업 추진 저해요인의 고찰

A study on the Obstacle Reasons in the Process of BTL Projects in School Facilities

김진호*

Kim, Jin-Ho

Abstract

The rational Management of the school facilities will be able to minimize the waste of budgets, enhance total values of facilities. The purpose of this study is to propose promotion plans of the private infrastructure investment in the school facilities not only for contemplating obstacle reasons of BTL projects, but also for gripping contents about process of BTL projects. To achieve these objectives, this study 1)analyzes the major trend about private infrastructure investment, and 2)suggest extended suggestions for minimizing problems in the process of BTL projects in school facilities.

키 워 드 : 학교시설, BTL사업, 저해요인

Keywords : School Facilities, BTL Projects, Obstacle Reasons

1. 서론

2005년에 민간투자법을 일부 개정함으로써 생활기반시설도 민간투자의 사업대상에 포함하게 되었다. 이에 따라 임대형 민간투자사업(BTL)방식을 교육시설에도 적용할 수 있게 되었지만, 학교 등의 교육시설의 경우는 국가기관이 국민에게 시설사용을 제공해야 할 일종의 공공시설이기 때문에 시설사용자가 이용료를 납부하는 것은 바람직하지 못하다.

이점에서 국가기관으로부터 민간기업에게 건설비용과 시설운영자금을 임대료로 지불하게 되어 민간투자자는 사업방식상 충분한 수익성을 확보하기 곤란한 문제점이 있으며, 2006년의 경우는 BTL사업 60건 중에서 22건 정도만 실시협약이 체결되는 악순환을 낳기도 하여 민간사업자(SPC)의 입장에서는 학교시설 BTL을 추진하는 과정에는 많은 장벽이 존재한다. 따라서 본 연구에서는 건설업체 기술영업부 민자투자사업 담당자를 통해 학교 BTL사업 추진의 절차별로 저해요인을 도출하였으며, 이에 따른 향후의 과제를 고찰하였다.

2. 학교 BTL사업 추진 저해요인과 향후 과제의 고찰

2.1 학교 BTL사업 추진 절차별 저해요인의 도출

표 1은 학교 BTL사업의 추진절차별로 주요 저해요인을 도출한 것이다. '저해요인 1'에서는, 학교 BTL사업은 복수의 학교시설을 번들링(bundling)하여 개략적으로 200억에서 500억 정도의 예산으로 추진되지만, 일부 교육청에서 소규모 시설(강당, 체육관)을 건설하는 사업에서 적게는 15개교, 많게는 20개교 이상을 번들링(Bundling)하여 사업을 고시한 것을 보여준다. 학교시설은 소규모로 사업이 추진되는 경우, 1개교당 추정사업비가 대략 15억 정도에 불과하기 때문에 주무관청에서는 다수의 학교시설을 하나의 사업단위로 해야 최소 번들링기준으로 보는 200억에 맞출 수 있게 된다. 이 경우 SPC는 다수 학교가 번들링 되면, 책임감리자 인건비나 지역에 산재한 현장관리의 곤란으로 사업참여가 부담스럽다. '저해요인 3'은, 중소건설업체들이 주로 수주해 온 소규모공사(체육관 증축, 교실개축 등)를 학교 BTL사업 대상으로 포함(번들링)하여 중소기업의 수익창출의 기회는 줄이고, 대형업체의 수주기회는 증가하는 것을 나타낸다. 즉, 70억 미만의 소규모 학교시설공사까지도 BTL사업으로 번들링하여 중소기업의 존립이 어려운 상황을 초래하였다. '저해요인 4'는 원래 BTL사업의 시행계획은 학교부지 안에 교신폰만 아니라, 체육관은 물론 스포츠시설이나 공연장 등이 건설되는 복합화로 추진하여 수익창출을 용이하게 하는 것이었지만, 시설복합화에 한계가 있어 민간사업자의 수익창출이 곤란한 점을 나타낸다.

'저해요인 7'에 의하면, 학교 BTL사업은 통상 총 사업규모의 10%정도를 자본금으로 출자해야 한다. 이중에서 금융기관이 70% 정도, 시설운영업체가 20% 이상을 부담하는 경우가 많지만, 운영업체는 대개 출자에 한계가 있어 금융기관과 건설업체가 출자부담을 다소 과도하게 지고, 경우에 따라서는 건설업체의 출자비율이 20%에 이르는 사례도 있다.

* 동명대학교 건축공학과 조교수, 공학박사, 교신저자(jhkim386@tu.ac.kr)

표 1. 학교 BTL사업 추진 절차별 주요 저해요인

추진절차	추진주체	저해요인	비고
투자계획수립 및 단위사업 선정	교육부/ 교육청	1) 단위사업 당 소규모시설 과다 번들링 -주무관청과 SPC 이견->책임감리자 인건비 상승 등	번들링 예산기준 : 대략 200억~500억
예비타당성조사(500억 이상) 및 타당성/적격성 분석	PIMAC/ 교육청	2) 시설물의 일괄시공에 따른 유지관리 부담 (수년 이후 사용할 시설 건설->유지관리비 부담)	
시설사업기본계획(RFP)수립 및 사업자 모집공고 (성과수준 및 평가기준 등 공고)	교육청/ 교육부	3) BTL 사업대상 선정 부적절 중소건설업체 수주범위 제한, 대형업체에 유리 4) 복합시설 개발 소극적	
사업제안서 제출(설계, 건설, 운영, 자금 조달 등)	민간사업자(SPC)	5) 사업제안서 작성시간 부족 6) 과도한 초기투자비(기본설계비+VE+LOC제안+SPC 출자) 지출 -과도한 VE제안->설계비 증가 및 협상지연 7) 건설사 출자비율 과다 (BTL사업 자본금 출자부담 과중)	사업제안서 작성 기간 : 통상 2개월 정도 부여됨 초기투자비용 : 총사업비의 대략 6% 정도
우선협상대상자 선정(PQ->기술+가격 평가) 및 실시협약 체결(세부사업 시행조건 협약)	교육청/ 에듀맥	8) 최저가낙찰로 적정 수익률 보장 곤란 -금융기관 투자 유인 곤란	
실시설계 승인	교육청/ 에듀맥		
착공 및 준공(준공후 관리운영권 설정)	민간사업자(SPC)		
시설 운영(성과평가 및 점검)	민간사업자(SPC) / 교육청	9) 전문운영사 부족 및 출자자금액 부족 10) 시설물의 수선비 부담주체의 모호 11) 분기별 성과평가방법 모순 - 성과평가결과, 운영비 감액 시->시설임대료 감액	수선충당금사용은 주무관청의 승인 이후, 업체선정과 시공은 사업시행자가, 준공검사는 주무관청에서 이행

주) 추진절차 및 추진주체는 참고문헌 1의 p.7의 내용을 기반으로 재구성함.

2.2 학교 BTL사업 추진 저해요인에 대한 향후 과제

70억 미만의 소규모 공사의 경우는 BTL사업에서 가능한 배제하여 지방의 중소건설업체들이 우선적으로 수주할 수 있도록 한다. 기본설계는 주무관청에서 담당하는 비율을 높이고, 민간사업자가 대안설계를 수행하는 방안도 검토할 필요가 있으며, 수익형 민간투자사업(BTO) 방식의 적용 비율을 높여 수익성을 향상시킬 수 있는 제도적 보완이 필요하다. 2013년 7월 기획재정부에서는 ‘민간투자사업 활성화 방안’의 하나로써 민간참여의 제약을 해소하기 위해 수익성이 낮은 일부 철도사업에 혼합형(BTO+BTL) 사업방식을 추진하는 것을 검토하였는 바, 학교시설에서도 혼합형방식을 적극적으로 추진하여 민간사업자에게 사업참여의 리스크를 최소화할 수 있도록 한다.

3. 결 론

교육시설의 경우 2005년 1월부터 민간투자의 대상이 될 수 있도록 허용하고 있으나 사업방식이 수익성을 담보하기 곤란한 임대형 민간투자사업(BTL)방식이 주류를 이루고 있으므로 민간사업자(SPC)에게는 BTL공사를 많이 수주하여도 초기투자비의 부담으로 사업 리스크를 의식하지 않을 수는 없다. 따라서 학교 BTL사업에도 혼합형(BTO+BTL)사업 비중을 높이거나 주무관청에서 기본설계 담당비율 높여 SPC의 수익성 향상과 사업투자비의 경감이 용이한 제도를 검토해야 한다.

참 고 문 헌

1. 김형은, BTL사업 종합관리 시스템 구축을 위한 기능 분석, 한국 디지털 건축인테리어학회 논문집 제13권 제1호, 2013.3
2. 김승제, 학교시설 BTL 민간투자 사업을 위한 몇 가지 제안, 한국교육시설학회지 제14권 제4호, 2007.10