소규모 공공교육 시설 임대형 민자사업(BTL)의 수행구조 개선모델

A Model for Improving Performance Structure of Build-Transfer-Lease in Small Public Educational Facilities

김 승 섭* 정 상 민* 구 충 완** 구 교 진*** 현 창 택*** 홍 태 훈***
Kim, Seung-Sup · Jung, Sang-Min · Koo, Choong-Wan · Koo, Kyo-Jin · Hyun, Chang-Taek · Hong, Taehoon

요 약

최근 국민의 교육 · 복지 · 문화와 관련된 사회적 인프라시설에 대한 요구수준이 높아지고 있으나, 정부에서는 정부재정 여건상 국민요구에 부응한 시설투자를 적절한 시기에 충분히 반영하지 못하고 있는 실정이다. 이에 따라 정부에서는 민간투자 제도로서 BTL 방식을 도입하였다. 이에 본 연구는 소규모 공공교육 시설사업에 BTL 방식을 도입함으로써 발생될 수 있는 문제점의 구조적 원인을 파악하고자 하였고, BTL 사업의 제도적 보완 및 컨소시엄의 구조적인 개선안을 제시하였다. 본 연구의 결과는 BTL 사업의 합리적인 추진절차를 마련하고, 지방 중소건설업체의 활성화 및 복합화를 추진하기 위한 기초자료로 활용될 수 있을 것이다.

키워드 : 임대형 민자사업, 소규모 공공교육 시설, 특수목적회사

1. 서론

1.1 연구의 배경 및 목적

전 세계적으로 국민의 교육 · 복지 · 문화서비스에 대한 요구수준은 날로 높아지고 있다. 이 분야에 양질의 시설을 확충하고 서비스 질을 높이는 일은 지식정보화 사회의 성장잠재력을 높이는 데 관건이 되고 있다. 그러나 우리나라는 현 정부재정 여건상 국민요구에 부응한 시설투자가 적절한 시기에 충분히 이뤄지지 못하고 있는 실정이다.

2005년 1월 개정된 민간투자법에서 대상사업의 범위가 학교시설, 노인요양시설, 문화시설 등의 교육 및 복지관련 9개 생활기반시설을 포함하는 44개 시설로 확대되었다. 이에 따라 우리나라의 민간투자제도는 경제적 인프라시설뿐만 아니라 사회적 인프라시설에도 적용될 수 있는 법적 기반을 마련하였다. 즉, 교육, 복지 등의 민간투자가 자발적으로 이루어지기 어려운 사회적 인프라시설에 대하여, 기존의 BTO(Built-Transfer-Operation) 방식과는 매우 상이한 BTL(Build-Transfer-Lease)방식을 적용하기로 하였다.

기존의 연구에서는 BTL사업의 효율적인 추진을 위한 정책과제, BTL사업의 경제적 파급효과, BTL사업 프로세스 개선 및 활성화 방안 등을 다루었으나, 이를 총괄하는 제도적 개선 및 SPC 구조개선에 대한 연구는 미진하였다.

본 연구에서는 정부재정으로 시행되던 소규모 학교 시설사업에 BTL 방식의 도입함으로써 발생되는 문제점들의 원인을 파악하고, 기존의 방식을 보완한 효율적인 제도 및 컨소시엄(SPC, Special Purpose Company) 구조의 개선안을 제시하고자 한다. 지방 · 중소 건설업체 및 설계 사무소의 사업 참여를 돕고 지역주민의 BTL 사업시설 이용을 유도하여, 궁극적으로 소규모 BTL 학교시설 사업을 성공적으로 수행할 수 있는 대안을 제시하는 것을 연구의 목적으로 한다.

1.2 연구의 범위 및 방법

본 연구의 범위는 BTL 민간투자사업 중 100억 원 미만의 초 · 중등학교 신설 및 노후교실 개축, 강당, 체육관, 기숙사 등의 소규모 학교시설사업을 그 대상으로 한다

* 학생회원, 서울시립대학교 건축학부 학사과정, roughgay@hanmail.net
** 일반회원, 서울시립대학교 대학원 건축공학과 석사과정, gudec222@naver.com
*** 종신회원, 서울시립대학교 건축학부 교수, 공학박사, kook@uos.ac.kr
*** 종신회원, 서울시립대학교 건축학부 교수, 공학박사, cthyun@uos.ac.kr
**** 종신회원, 서울시립대학교 건축학부 교수, 공학박사(교신저자), hong7@uos.ac.kr

연구의 내용 및 방법은 소규모 학교시설사업에 BTL 방식의 도입에 따라 발생될 수 있는 다양한 문제점에 대해 검토하고, 문제의 구조적 원인을 파악하는 것이다. 이에 따라 소규모 학교 시설사업을 중심으로 현행 BTL 방식의 제도적 개선 및 컨소시엄(SPC) 구조의 개선안을 제시한다.

2. 예비적 고찰

2.1 BTL 사업 일반사항

(1) 정의 및 추진배경

① BTL사업의 정의

BTL사업은 민간이 자금을 투자하여 사회기반시설을 건설(Build)한 후 국가 또는 지방자치단체로 소유권을 이전(Transfer)하고, 국가나 지방자치단체에게 시설을 임대(Lease)하여 투자비를 회수하는 사업방식이다(기획예산처 2005). 민간사업자는 사회기반시설을 건설하여 국가에 기부채납한 대가로 민간투자법 제26조에 근거하여 시설의 관리운영권(物權)을 획득하게 된다. 민간사업자는 관리운영권 행사의 방법으로 약정한 기간 동안 주무관청에 시설을 임대하고, 약정된 임대료 수입을 통해 투자비를 회수한다.

② BTL사업 추진배경

BTL 사업방식을 통한 민간투자제도는 정부가 일정 수입을 보장함으로써, 시설운영으로부터는 수익이 발생하지 않는 사회기반시설에 대하여 민간투자가 가능하도록 하였다. BTL사업의 추진은 기존의 민간투자제도와 마찬가지로 재정압박을 해소하고 장기적 관점에 가장 효율적인 자금조달 수단을 제공한다는 측면에서 중요하다. 또한 사회복지시설의 조기 확충 및 이를 통한 국민의 복지 향상이라는 목표 하에 진행되고 있다.

(2) 특징 및 프로세스

① BTL 사업의 특징(송원근 2005)

첫째, 정부가 시설임대료를 지급하여 민간업체의 투자자금을 회수시켜 준다는 점이다. 그림1에서 제시되어 있는 바와 같이, BTL방식은 최종사용자에게 시설이용료를 부과하기 어려운 시설들을 대상으로 민간투자를 유치하기에 적합한 방식이라고 할 수 있다.

둘째, 정부가 임대료를 통해, 적정수익을 지급하기 때문에 최종사용자의 수요에 대한 위험이 전혀 없다는 점이다. BTO 방식은 최종사용자의 이용이 적을 경우에 정부에서 보조금을 통해 일정 수준을 보장해 주었으나, 현재 보조금이 축소됨에 따라 민간업체에게는 위험률 상승으로 인해 민간투자를 기피하는 현상이 일어날 수 있다. 이러한 위험요소들은 민간투자를 저해하는 큰 요인이라고 할 수 있다. 그러나 BTL방식은 이러한 위험요인이 작기 때문에 민간업체뿐만 아니라, 정부 또한 민간투자사업에 대해 합리적으로 계획할 수 있을 것이다.

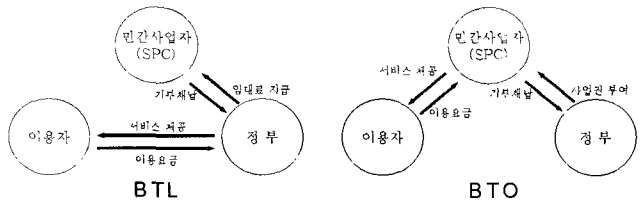


그림 1. BTL / BTO 방식비교

셋째, 시설물에 대한 설계 · 시공 · 운영을 전적으로 민간업체에 맡김으로써, 민간의 창의성과 효율성을 최대한 활용하고자 한 점이다. 운영부분의 핵심 업무(학교시설의 경우 교사운영이나 학습에 관련된 학사시스템)는 교장이 담당하며 비핵심 업무(학교시설 유지 관리, 경비, 부대시설 운영 등)는 민간에서 담당한다. 이는 건설 · 운영에 관한 위험부담을 민간에 부여함으로써, 사업비 경감 및 최종사용자에 대한 서비스의 질을 제고할 수 있다는 장점을 가지고 있다.

② BTL 사업 프로세스

BTL 방식은 절차의 간소화 및 정부실행대안 · 평가기준 사전제시의 기본원칙아래 민간투자법령에서 정한 절차에 따라 추진되어야 하며, 그림2와 같은 프로세스로 진행된다.

추진절차 흐름도	내 용	주 체
중년투자계획수립	· 국회 제출(기획예산처)	주무관청 (주무부처)
단위사업선정	· 단위시설을 묶어 적정규모 설정 · 복합화, 다양한 수익사업 개발	주무관청 (주무부처)
예비타당성조사	· 총사업비 500억원 이상 · 정형화된 건축사업 면제	주무관청
타당성조사	· 총사업비 2000억원 이상 개별조사 · 총사업비 2000억원 미만 일괄조사활용	주무관청 (주무부처)
시설사업기본계획수립/사업자모집공고	· 정부실행대안 · 평가기준 등	주무관청
민간사업제안	· 최대한 창의적 제안 유도	민간사업자
평가/우선협상자선정	· 사전적격심사(PQ) 활용 등	주무관청
실시협약체결	· 표준협약 사전제시로 기간단축	주무관청
실시설계/설시계획승인	· 환경영향평가 등 조기완료	주무관청
착공/준공		민간사업자

(출처 : 기획예산처 2005)

그림 2. BTL 사업추진 프로세스

2.2 공공교육시설 BTL 민간투자사업

(1) 공공교육시설사업 BTL 사업 프로세스 (그림3 참조)

① 사업타당성 분석 및 기본계획수립 (기획단계)

교육인적자원부가 각 시도 교육청별로 투자계획을 취합·조정하여 단위사업을 선정하고 투자계획을 국회에 제출하여 예산을 배정받는다. 교육청은 시설사업기본계획을 수립하여 사업자 모집 공고를 한다.

② 사업계획서 제출 및 사업시행자 선정 (계약단계)

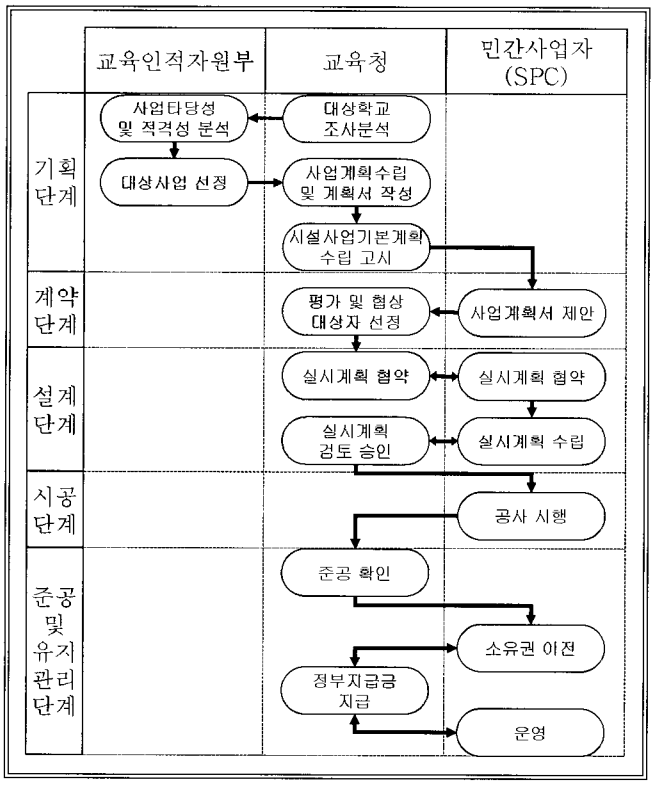
사업자 선정은 기술·가격의 2단계 평가방식을 활용한다. 1단계 PQ심사와 2단계 기술 및 가격평가 점수 합산의 최고득점자를 우선협상대상자로 선정한다. 우선협상대상자는 교육청과 사업시행조건의 세부사항을 조정하여 최종계약서 작성으로 계약을 완료한다.

③ 실시계획 수립 및 승인 (설계단계)

민간사업자는 교육청이 제시한 시설사업기본계획을 바탕으로 실시계획을 교육청에 제시하여 승인되면 민간사업자는 실시계획에 따라 공사를 수행하게 된다.

④ 공사시행 (시공단계)

교육청은 책임감리 부문에 대해, 공개입찰을 통하여 선정하고, 선정된 업체로부터 보고를 받는다.



(출처 : 기획예산처 2005)

그림 3. 현행 BTL사업 프로세스

⑤ 완료 및 소유권 이전 (준공 및 유지관리단계)

교육청은 시설사업기본계획에서 제시한 성과요구수준에 대해 확인한다. 준공확인이후 건물에 대한 소유권은 교육청으로 이전되고, 교육청은 민간사업자가 제공하는 서비스에 대한 정부지급금을 지급한다.

(2) 사업 참여 주체별 업무 비교(신남경 2005)

① 교육인적자원부

BTL 사업의 도입으로 교육인적자원부는 교육청별 시설계획을 취합·조정하여 단위사업화하고 예산을 배정받는다.

표 1. 교육인적자원부의 사업단계별 역할 비교

	기존의 방식	BTL 사업
기획단계	시·도 교육청별로 단위사업 구분 없이 예산을 총액 배정한다.	시·도 교육청의 시설계획을 취합·조정하여 단위사업을 선정하고 투자계획을 국회에 제출하여 예산을 확보·배정한다.

② 교육청

각 시·도 교육청의 역할 범위가 축소되어 시설사업기본계획만 수립하고 프로젝트 전반적인 사항은 민간의 창의성과 효율에 의해 추진되게 된다.

표 2. 교육청의 각 사업단계별 역할 비교

구분	기존의 방식	BTL 사업
기획단계	대상학교 조사·분석 시 나타난 사항을 교육청 공무원이 설계단계에서 직접 당해 사업에 적용한다.	대상학교 조사·분석 자료를 바탕으로 민간사업자가 수행할 최소한의 사항을 시설사업기본계획으로 수립한다.
설계단계	시·도 교육청에서 설계도서, 설계내역서, 공사시방서, 부대도면 및 관련서류를 제시한다.	시·도 교육청이 제시한 시설사업기본계획에 따라 민간의 창의와 효율성을 발휘하여 실시계획을 수립한다.
계약단계	기술보다는 가격위주로 평가하여 사업대상자를 선정한다.	민간사업자가 제안한 사업계획과 가격을 적정한 비율로 평가하고 최고점수를 받은 사업자를 협상을 통해 사업대상자로 선정한다.
시공단계	교육청 건설공무원이 대상공사의 책임감리를 담당한다.	교육청이 공개입찰을 통해 책임감리를 선정하고 공사의 진행사항을 보고받는다.

③ 민간사업자

민간사업자가 시설 운영 및 관리를 담당하고 교육청에서 지속적인 모니터링을 통해 서비스 수준을 확인한다.

표 3. 민간사업자의 사업단계별 역할 비교

	기존의 방식	BTL 사업
준공 및 유지관리 단계	교육청 공무원이 운영 및 관리를 하고 민간사업자가 2~3년간 하자보수를 한다.	소유권이 교육청으로 이전되고 민간사업자는 운영권을 획득하여 서비스를 제공하고, 하자보수를 한다.

3. 현행 소규모 학교시설 BTL 사업의 문제점 도출

3.1 교육시설 BTL 사업 적용현황

학교 신설, 노후 시설개축 등과 같은 교육여건 개선을 위한 정부재정이 한계에 이르렀다. 이에 따라 민간자본 유치를 통해 열악한 교육 여건을 조기에 개선해야 한다는 교육계의 목소리가 높아지고 있는 추세이다. 그래서 지역 교육청과 지방 대학에서 발주하는 학교 시설사업에 있어, 보다 적극적으로 민간의 자본을 유치하고자 하고 있다.

(1) 교육부문 현황 및 전망

① 2005년도 교육부문 BTL 사업추진 현황[1)]

교육 부문사업 40건 중 39건이 고시되었고, 1건은 지방의회 미 심의로 사업취소 결정이 내려졌다. PQ응모 현황을 표4에서 살펴보면 PQ심사를 완료한 13개 사업의 사업신청서류 제출 SPC의 평균 경쟁률은 2.6대1 이었다. 각 SPC 참여업체당 평균 8.5개 회사가 모여 컨소시엄을 구성(재무회사 2.5사, 운영회사 1.3사, 시공회사 4.5사)하였다.

표 4. SPC 참여회사 및 분야별 참여 회사 수

고시 사업수	SPC 참여업체수	분야별 참여 회사 수			
		재무회사	운영회사	시공회사	계
13	34	85	45	158	288

기존의 정부재정사업과 비교했을 때, 지방중소업체가 중심이 되어 참여를 했던 것과는 달리 BTL 사업은 표5에서 보는 바와 같이, 2군 이상의 중·대형 시공회사와 지방 중소업체가 컨소시엄을 통해 참여하고 있는 것으로 나타났다.

표 5. 시공회사 등급별 참여업체 현황

1군 회사	2군 회사	3~6군 회사	합계
31(19.6%)	31(19.6%)	96(60.8%)	158(100%)

SPC사 출자비율은 표6에서 보는 바와 같이 재무회사 중심으로 이루어진 점을 고려할 때, 장기간에 걸쳐 안정적인 투자수익을 기대하고 사업에 참여하는 것으로 나타났다.

표 6. SPC사 출자비율 현황

시공사	재무사	운영사	합계
10.4%	68.8%	20.8%	100%

재무적 투자자는 표7과 같이 재무구조가 튼튼한 은행, 보험사가 재무회사로 적극 참여하고 있으며, 연기금(사학연금관리공단)은 단 1건 참여에 불과하다. 건설회사, 운영회사 등의 출자 또는 금융기관을 통한 대출이 기타비율을 차지하고 있다.

표 7. 재무회사 참여 비율 현황

은행	보험사	연기금	기타	합계
48.1%	37.9%	1.3%	12.7%	100%

② 사업 추진계획 및 전망

2006년부터 2009년까지 초·중등시설의 신축, 증·개축, 도서관, 강당, 체육관 등의 확충사업은 정부재정지원이 아닌, BTL 방식으로 추진하기로 계획되어 있다. 총 12조 9,502억원(표8 참조)을 투자하여 초·중등학교 신설 및 노후교실 개축, 대학 기숙사 신축 등을 추진하여 교육여건을 대폭 개선할 예정인 것으로 나타났다.[2)]

표 8. 연도별 사업계획

단위 : 백만원

구분	2005~2009년 소요 추정				비고
	합계	2005	2006	2007이후	
합계	129,502	15,895	30,942	82,665	
개축	611교 33,250	47교 2,456	157교 12,537	407교 18,257	
신축	770교 82,237	134교 12,678	161교 15,227	475교 54,332	
체육관 등	713교 14,015	67교 761	150교 3,178	496교 10,076	소규모 사업

(2) 복합화(Complex) 추진 현황

① 학교 시설의 복합화의 개념 및 목적

민간투자법에 고시된 44개 대상 시설 중 기능적으로 연관되는 둘 이상의 생활기반시설을 일단의 토지에 복합적·입체적으로 계획하고 설계, 건설, 운영을 하는 것을 의미한다.

복합화를 통해 학교시설을 방과 후 지역 주민을 위한 평생 교육시설로 활용함으로써, 학교시설의 이용률을 높이고 지역사회의 부족한 교육 및 문화 공간의 확보에 기여를 할 수 있다. 또한, 정부예산 투자의 효율성을 높일 수 있다는 점이다. 교육청은 학교부지 내 유휴 토지를 지방자치 단체에 무상으로 제공하고 지방자치단체는 교육용 시설로 사용될 수 있는 주민편의시설, 문화시설 등을 건축하여 주민의 생산적 복지에 크게 기여한다는 것을 의미한다.

② 복합화 현황

BTL 학교복합시설 추진 사례는 아직 없으나, 정부에서는 문화·복지시설간의 BTL 복합시설을 활성화 시키고자 하고 있다.

1) 2005.12.15 시·도교육청 BTL사업 회의자료 참고

2) 2005.10.5 교육인적자원부 보도자료 참고

정부에서는 복합시설 관리운영에 대한 민간사업자와 지자체 간 표준계약서 개발, 복합화 모델을 시행하는 지자체에 대한 문화 · 복지시설 국고보조금의 추가 보조 등 행정적 · 재정적 인센티브를 제공한다. 다양한 복합화 모델을 개발하고, 복합화의 효과를 적극 홍보함으로써 지자체의 인식 전환과 공감대 형성을 위해서도 노력하고 있다.

표 9. 복합화 현황 및 계획

구분	국내 학교시설 복합화
현황	- 복합시설에 대한 국고보조율을 10% 상향지원 - 국내 · 외 우수 사례에 대한 홍보 등의 노력 → 문화 · 복지시설간의 복합화는 활성화 추세 - 현재 BTL 학교 복합화 추진사례 없음
계획	- BTL 사업으로 추진할 전국의 학교를 대상으로 복합화 시설로 발굴 추진할 계획 - 서울시는 2010년까지 116개 학교에 복합화 시설을 갖출 계획 - 복합화 시설에 생활 체육시설을 제공

3.2 현황분석 및 문제점

(1) 시설물의 질적 저하 / 민간사업자의 참여 제한

학교시설의 경우, 교육부에서 제시한 단위면적(m^2)당 건설단가가 낮게 제시되어 있어, 시설사업 고시 추정사업비가 낮게 책정되고 있다. 반면, 성과요구 수준서는 현실성이 떨어지게 높은 품질을 요구하고 있어, 부실시공 및 시설물의 질적 저하가 우려되고 있다. 또한 이러한 제반 환경으로 인해 민간사업자의 참여가 제한되고 있는 실정이다. 이러한 문제점은 BTL 사업을 도입한 궁극적인 취지인 민간의 창의적 사업 계획으로 시설의 생애비용을 절감하고자 하는 효과와 모순되는 측면이다(이화룡 2005).

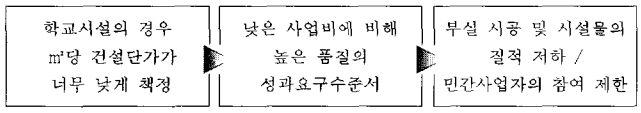


그림 4. 시설의 질적 저하 우려

계획 · 설계기간이 3~6개월 소요되는 학교, 복지회관 등 교육 · 문화 · 복지 관련 주요 사업들에 대한 충분한 검토가 이루어지지 못한 채로 사업이 진행되므로, 대체적인 질적 저하가 뒤따르게 된다.

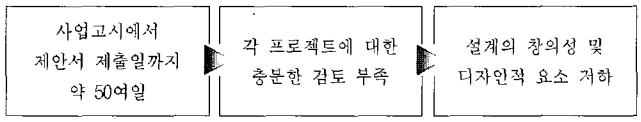


그림 5. 사업 계획기간 부족

(2) BTL 구조상 문제

① SPC의 구조적 한계

BTL 사업은 컨소시엄의 자금조달능력, 사업개발능력, 사업관리능력, 하드웨어 및 소프트웨어 운영능력을 평가하여 가점을 주는 PQ방식을 적용하고 있다. 사업계획 수립을 위해서는 초기 투자가 가능한 중대형 건설사가 SPC 구성에 유리한 위치를 차지할 수밖에 없는 구조적인 한계를 갖는다. 또한 리스크에 대한 검증 및 사업 결론 예측에 입각하여 사업공시과정에 모든 내용이 확정되고 전달되어야 하지만, 사업에 대한 목표수립이 SPC 선정 후 실시협약 단계로 미루어져 혼란이 유발됨에 따라 우선협상대상자의 포기 가능성 문제가 잠재되어 있다.

② 주무관청의 역할부족

현재 시설사업 기본계획서 작성만 교육청에서 담당하고, 그 밖의 업무는 민간 사업자에 의해 주도된다. 사업제안서 평가, 실시협약 협상, 실시계획 승인, 준공확인 단계에서 교육청이 관여하므로 시설물의 질을 확보할 수 있는 여지는 남아 있으나, 그 효과는 미지수이다.

(3) 복합화 추진상의 문제

정부는 부족한 재정 여건상 복합화를 적극 추진하여 시행하여야 한다. 그런데 복합화에 따른 부대수익의 발생에 대하여 전적으로 정부의 소유가 되는 수익구조를 갖고 있다. 이는 민간사업자 입장에서 부대시설로 인한 리스크를 부담하면서 굳이 복합화를 추진할 의미가 없다는 것을 의미한다. 결국 민간사업자는 소극적 자세를 취하게 된다.

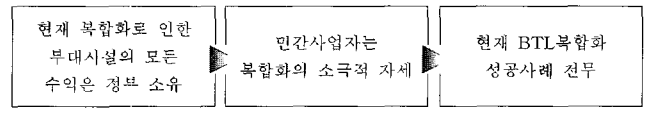


그림 6. 복합화의 문제

(4) 지방 중소건설업체의 참여제한

기존의 지방자치단체에서 발주하던 비교적 작은 규모의 재정사업들은 지방 중소건설업체 및 건축사사무소가 설계 및 시공을 담당하는 등 지역건설경기를 주도하는 공공사업으로 인식되어 왔다. 하지만 기획예산처에서는 적정규모의 단위사업으로 "묶음방식(Bundling)"을 권장하고 있으며, BTL 방식을 도입하고 있다. 이와 같은 상황에서 주무관청은 BTL 대상사업 선정을 위하여, 지금까지 재정사업으로 추진했던 소규모 사업들에 대해서도 발주를 연기하고 있는 실정이다. 또한, "묶음방식"으로 인해 프로젝트의 규모가 커지고 사업추진절차가 복잡해짐에 따라, 지방 중소 건설업체 및 설계사무소의 참여가 상대적으로 축소될 수밖에 없다.

표10은 학교시설공사와 관련하여 2004년에 재정사업으로 추

표 10. 건설기업 규모별 학교시설공사 참여현황 비교

(단위 : 개사, %)

구분		1등급	2등급	3등급	4등급	5등급	6등급	등급외	합계
2004년 재정사업	업체 수	36	88	106	79	89	59	48	505
	업체 비중(A)	7.1	17.4	21.0	15.7	17.6	11.7	9.5	100.0
	수주 비중(B)	8.9	16.6	23.8	16.5	17.4	8.7	8.1	100.0
2005년 BTL사업 (15개)	업체 수	55	46	34	20	24	10	12	201
	업체 비중(C)	27.3	22.9	16.9	10.0	11.9	5.0	6.0	100.0
	수주 비중(D)	34.2	25.3	14.5	7.8	8.7	6.0	3.5	100.0

주 : (1) 건설기업의 규모는 조달청 등급 기준임; (2) 2004년 재정사업은 50억원 이상 기준임; (3) 2005년 BTL 학교 시설사업은 2006년 2월 말 현재 우선협상 대상자가 선정된 15개 BTL 사업 기준임.

(출처 : 왕세종 2006)

진된 사업과 2005년에 BTL 사업으로 추진된 15개 사업에 대하여 조달청 등급에 기준한 건설업체의 규모별 참여현황을 보여준다. 2004년의 경우, 1~2등급 건설업체와 3등급 이하 건설업체의 수주 비중은 각각 25.5%와 74.5% 수준이었으나, 2005년에 실시된 BTL 사업에 대한 수주 비중은 각각 59.5%와 40.5%로 집계되었다. 특히, 1등급 건설업체의 수주 비중이 25.3%나 증가하여, 학교 시설공사에 BTL 방식이 적용된 이후, 중소 건설업체의 수주 물량이 크게 감소한 것으로 나타났다. 이에 대한 지방 중소업체들의 반발과 연구자들로부터도 비판이 이어지고 있다.

3.3 BTL 사업 개선방향

앞 절에서 제시된 문제에 대해 그림7과 같이 제도적 보완과 시스템 개선을 통해 최종적으로 소규모 학교시설에 적합한 BTL 시스템을 제안하고자 한다.

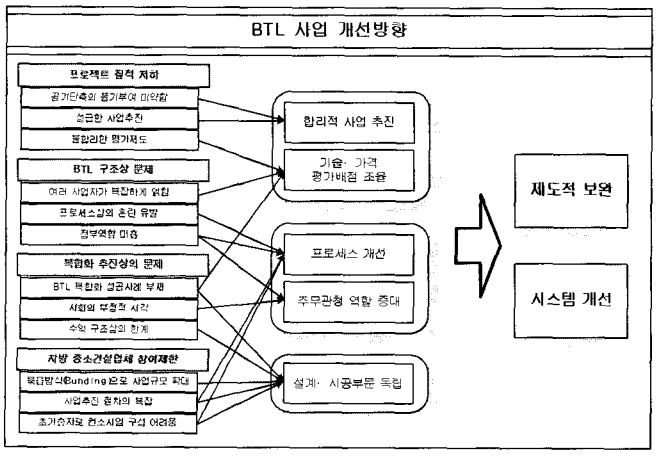


그림 7. BTL 사업 개선방향

4. 소규모 학교시설 BTL 사업 개선모델

현행 소규모 학교시설 BTL 사업을 수행함에 있어, 프로젝트 질적 저하, BTL 구조상 문제, 복합화 추진상의 문제, 지방 중소건설업체 참여제한 등 다양한 문제점이 발생하고 있음을 확인하였다. 이러한 문제점을 극복하기 위해서는, 신중한 사업추진, BTL 사업 성공 모델 제시, 중소건설업체 지원, 사업계획서 평가의 개선 등의 제도적 개선이 요구되고 있다. 또한 효율적인 사업추진, 복합화의 문제개선, 지역 및 중소 건설업체 참여 활성화를 위한 개선 모델(새로운 컨소시엄 형태)가 요구된다. 이에 다음과 같은 소규모 학교시설 BTL 사업 개선모델을 제시하고자 한다.

4.1 제도적 개선방법

소규모 학교시설 BTL 사업의 문제점을 개선하기 위한, 제도적인 개선안을 다음과 같이 제시하였다.

(1) 신중한 사업추진

현재 진행 중인 BTL 사업은 건설경기 부양과 경기활성화 대책의 일환으로 실시되고 있으나, 단기적인 시야를 가지고 성급하게 추진하고 있다고 판단된다. 국민의 생활과 밀접히 연관되어 있는 교육과 복지 등의 측면이 질적으로 향상되기보다는 오히려 정치적 도구로 활용되어 업적 위주의 기획이 될 가능성도 있다. 과거 정치적 수단으로 적용했던 제도처럼 장기적으로 운영되지 못하고 단기에 국민에게 큰 부담만을 안기고 중도하차 하는 제도가 되어서는 안 된다. 이런 문제를 반복하지 않기 위해서는 경기 활성화 차원 보다는 제도 정착 차원에 신중을 기할 필요가 있다.

(2) BTL 사업 성공 모델 제시

정부가 가장 중요시 하고, 중점적으로 시급하게 처리해야 하는 것은, BTL 제도도입 초기단계에서 성공적인 BTL 사업 모델들을 다수 제시하고 표준 지침을 마련하는 것이다. 정부는 사업참여주체의 입장을 고려해야하며, 이는 재정상의 이유로 불가피하게 BTL 방식을 도입한다는 부정적인 인식에서 벗어나기 위해서 더욱 절실히 요구된다. 성공적인 모델 안을 제시하게 되면 민간의 투자는 더욱 활발히 이루어질 것이며, 결국 BTL 사업의 성공으로 가는 지름길은 여기에 달려 있다고 판단된다.

(3) 중소건설업체의 지원

BTL 사업과 관련하여 지방 중소건설업체의 참여를 유도하기 위한 여러 가지 시책들이 제시되고 있지만, 그 기능을 하지 못하고 오히려 부담을 가중시키고 있다. 출자비율에 따른 평가 인센

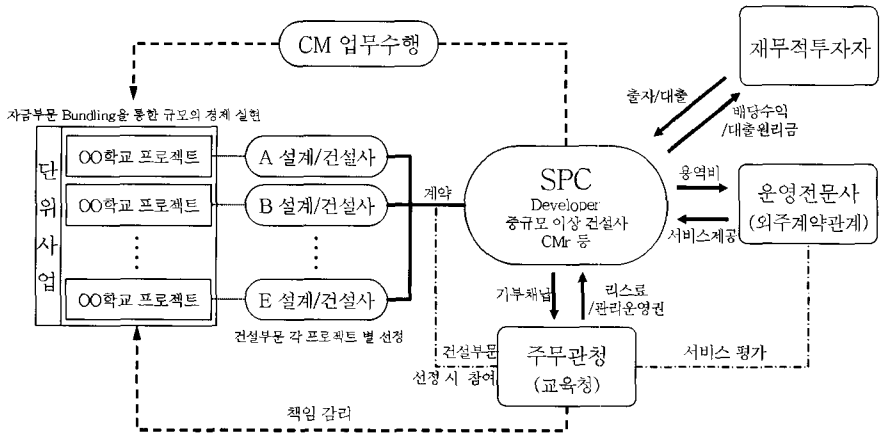


그림 8. 소규모 학교시설 BTL 사업 모델

티브는 효과적으로 적용되고 있지 못하며, 의무시공비율 조정을 통한 유인책을 마련할 필요가 있다. 교육인적자원부는 "묶음방식" 유형(안)을 사업 규모에 기초하여 100억 원 미만, 200억 원 미만, 그리고 200억~300억 원 등으로 세분하여 BTL 사업 추진 모델을 개발하고, 이와 같은 사업모델을 개발하는 과정에서 기본적으로 지방 중소건설업체의 의무시공비율을 규모별로 다양하게 해야 한다.

본 연구에서 중심으로 다루는 100억 원 미만의 소규모 사업에 있어서는 의무시공비율을 최소 90% 이상으로 상향 조정해야 하며, 출자 비율은 폐지해야 한다. 그 이상의 중·소규모 학교시설 사업도 지방 중소건설업체의 의무시공비율을 70%이상으로 상향하고 출자 비율도 10%이하로 완화할 필요성이 있다.

(4) 사업계획서 평가의 개선

사업계획서 평가에 있어서 가격 중심적 심사는 지양되어야 한다. BTL사업의 시행초기에는 가격위주의 평가가 이루어졌다. 그러나, 현재는 가격위주의 평가가 아니라, 각 시설물의 특성을 반영하여 적정한 기술과 가격 비율을 찾아가고 있는 과정이다. 초기투자비에 해당하는 시공비의 최소화가 아닌 총 생애주기비용(life cycle cost)의 최소화가 중요하며, 이를 위해서는 최저가 낙찰제도가 아닌 최고가치 낙찰제도를 지향해야 한다.

또한, 사업계획서 상의 기술적 요소를 차별화시키기 위해서는, 사업계획서 제출기간을 고시 이후 최소 3개월 이상 보장해 주어야 한다.

4.2 개선 모델 제안

소규모 학교시설 BTL 사업의 개선 모델을 다음과 같이 제시하였다.

(1) 소규모 학교시설 BTL 사업 모델안

BTL 사업 구조의 특성상 많은 사업자들의 이해관계가 얽혀질 수밖에 없다. 본 연구에서는 현행 BTL 사업 체계에 변화를 주어, 소규모 학교시설 사업에 적용 가능한 모델을 제시하고자 한다. 소규모 학교시설 사업의 건설 부문 참여자를 국내 건설기업의 약 70%를 차지하는 지방 중·소규모 건설업체의 참여를 원활히 하는 취지에서 모델을 제시하였다.

민간사업자의 참여체계는 기존 재정사업과 BTL 사업을 적절하게 조합한 중간적인 형태이나, 큰 차이점은 건설부문과 자본투자운영 부문으로 분리하여 민간사업자 입장에서 사업추진절차를 간소화시킨 점과 초기투자비용 부담 없이 사업 참여를 할 수 있는 기회를 제공했다는 점이다.

주무관청에서 사업 계획단계에서부터 건설부문과 자본투자운영부문으로 구분하여 사업자를 선정한다는 점에서 기존의 BTL 모델과는 다르다고 할 수 있다. 또한, SPC는 자본투자 및 관리운영만 담당하는 것처럼 보이지만 실질적으로 주무관청에서 사업을 추진할 인력이 부족하고 여건이 어려우므로, SPC로 하여금 이러한 역할을 대행해서 건설관리를 수행하게 하는 형태를 제시하고 있다. 건설부문은 기존의 재정사업과 유사하며 설계부문이 SPC에서 독립되므로 창의성과 효율성이 증대될 것으로 예상된다.

(2) BTL 사업 모델 세부사항 분석

① 효율적 사업 추진

건설부문 사업자와 자본투자운영자로 분리되어 민간사업에 참여한다는 점에서 현행 BTL방식과 구별된다. 이 모델에서 SPC는 사업 참여시 건설에 관련된 계획을 고려하지 않아도 되며, 일차적으로 프로젝트 전반에 대한 사업성, 사업 추진계획, 운영에 관한 계획만 수립한 상태로 참여가 가능하다. 각 부문별

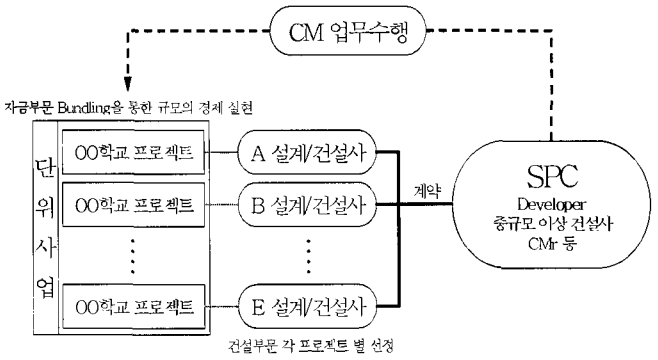


그림 9. 소규모 학교시설 BTL 사업 모델 <세부1>

로 계획을 수립하므로 기존BTL방식과 비교하여 같은 기간을 더욱 효율적으로 사용할 수 있다.

② 복합화의 문제 개선

현행 BTL 사업 구조상 민간사업자는 적극적인 부대시설의 복합화 추진을 기피하는 현상이 발생하게 된다. 물론 본 연구에서 제시하는 모델에서도 복합화의 문제가 크게 개선되지는 않지만, 건설부문을 별도로 발주하고 SPC와 계약시 주무관청을 참여시킴으로써, SPC로부터의 영향력이 크지 않게 된다. 설계부문이 SPC와 독립적이므로 창의적인 계획과 복합화에 대한 적극적인 고려가 이루어질 수 있다고 판단된다. 물론 제도적으로 기대치를 상회하는 수익금에 대해서는, 민간사업자의 운영능력이 우수한 것으로 평가하여 적정수준의 성과금을 보장해 주는 반면, 수익금이 기대치를 만족시키는지 여부와 상관없이, 운영에 대한 리스크는 민간사업자가 부담하는 것으로 한다.

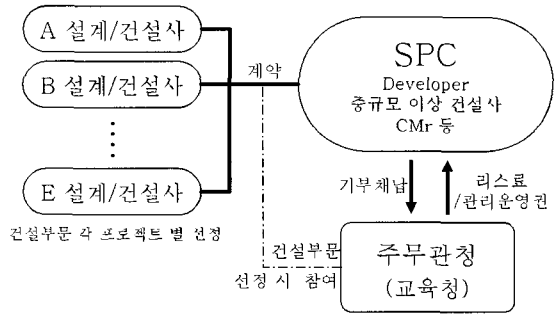


그림 10. 소규모 학교시설 BTL 사업 모델 <세부2>

③ 지역 및 중소 건설업체 참여 활성화

본 연구에서 제시하는 모델을 적용할 경우 소규모 학교시설 사업에 있어서, BTL 방식 도입 이전의 정부재정사업 수준으로 지방 · 중소건설업체의 수주량이 회복될 수 있을 것으로 판단된다. 민간사업자는 별도의 계약에 의해 BTL 사업에 참여하므로, 컨소시엄 일원으로서의 출자에 대한 부담 및 컨소시엄 소속에 따른 부담 또한 사라지게 없어지게 된다. 영세한 사업자라 할지라도 큰 어려움 없이 입찰에 참여할 수 있으며, 이는 업체 간의 경쟁을 유발하게 되며 결과적으로 우수한 품질과 적정 가격을 유도하게 된다. 즉, 사업비에 대한 정부의 부담도 경감할 수 있으며, 보다 양질의 결과물도 얻을 수 있다. 이를 위해서는 사업자 선정 시 가격과 품질에 대한 충분한 고려가 이루어져야 하며, BTL 사업의 특성상 LCC측면에서 최고 가치를 제시하는 사업자를 선정해야 할 것이다. LCC측면에서 초기 건설비는 장기적 운영관리비의 약 20%에 불과하기 때문이다. BTL 사업 적격자 선정시 가격평가도 중요하지만 기술력이나 실적, 성실시공 등의 평가에 대한 비중 또한 높여야 한다. 지방 중소건설업체는 제도적 문제점을 지적하기에 앞서 자체 기술력 확보에 힘써야 하며, 하자 또는 예산초과 등과 같은 리스크에 대해 전적으로 책임을 지려는 자세를 갖춰야 한다.

4.3 기대효과

BTL 사업에서 제기되고 있는 문제점을 해결하기 위한 개선방안을 제시하였다. 자본출자에 대한 부담이 경감되므로, 참여주체, 특히 중소건설업체의 활발한 참여가 예상된다. 또한 복합화 사업 측면의 제안을 적극 수용하여 프로젝트의 질적향상 및 사업효과 증대에 기여할 수 있을 것이다. 또한 운영측면에서 시설의 유지보수, 보안 등에 국한되었던 기존 운영방식에서 한층 진보된 시스템의 제안도 기대할 수 있다. 표11은 개선방안 및 기대효과에 대한 것이다.

표 11. BTL 사업 개선방안 및 기대효과

구분	BTL 사업 개선방안	기대효과
제도적 개선	신중한 사업추진	국민의 교육 및 복지 향상 (BTL사업 취지), 정치적 수단으로의 악용 방지
	BTL 사업 성공모델 제시	참여주체의 입장 고려, 민간투자 활성화
	중소건설업체 지원	의무시공비율 상향조정 및 출자비율 완화를 통한 중소건설업체 참여 유도
	사업계획서 평가의 개선	사업특성에 맞는 기술과 가격의 조화, 총 생애주기비용을 고려한 사업계획
개선 모델	건설부문과 자본투자부문 분리	사업추진절차 간소화, 초기투자비용 부담없이 사업참여 기회 부여
	건설부문 선정 시 주무관청 참여	주무관청 인력 부족 문제를 SPC가 지원, SPC의 영향력 견제
	설계부문이 SPC에서 독립	설계사의 창의성 및 효율성 증대

5. 결 론

국민의 교육 · 복지 · 문화와 관련된 사회적 인프라시설에 대한 요구에 부응하기 위하여, 정부에서는 민간투자제도로서 BTL 방식을 적용하고 있다.

그러나 현행 BTL사업에서는 프로젝트 질적저하, BTL 구조상

문제, 복합화 추진상의 문제, 지방 중소건설업체의 참여제한 등의 문제점이 발생하고 있다.

본 연구에서는 이러한 문제점에 대한 해결방안으로서, 신중한 사업추진, BTL 사업 성공모델 제시, 중소건설업체 지원, 사업계획서 평가의 개선 등을 중심으로 제도적 개선안을 제시하였고, 건설부문과 자본투자부문 분리, 건설부문 선정시 주무관청 참여, 설계부문의 독립 등을 중심으로 컨소시엄 형태 개선안을 제시하였다.

이러한 개선안을 토대로 하여, 사업주체들은 자유로운 경쟁 속에서 프로젝트의 창의성과 효율성을 증대시킬 수 있고, 지방 중소건설업체의 BTL 사업 참여를 유도하여 지역경제의 활성화 및 교육 · 문화 · 복지 수준 향상에 기여할 것으로 기대된다. 또한 BTL 사업의 컨소시엄 형태를 개선함으로써, 합리적인 사업추진절차 구축, 지방 중소건설업체의 참여 활성화, 복합화 등의 긍정적인 효과가 기대된다.

향후 민간투자사업의 주요 부문인 자금관련 분야와 구체적인 제도 개선방향에 대한 심도 있는 연구가 필요하다.

참고문헌

1. 기획예산처 (2005), "2005년 BTL사업 시행지침(案)"
2. 김의준 (2005), "BTL 민자사업의 국민경제적 파급효과", BTL 민간투자사업의 효율적 운영을 위한 대토론회 자료
3. 김재형 (2005), "BTL민간투자사업의 효율적 추진을 위한 정책과제", 한국교통연구원 "교통", 91
4. 김재형 (2005), "해외 BTL 사업 추진사례", KDI 경제정보센터 "나라경제 7월호"
5. 남경철 (2005), "선진국의 BTL 운영사례와 시사점", 한국교통연구원 "교통", 91
6. 삼정 · KPMG FAS, 노무라종합연구소 (2004), "英 · 日 민자사업 사례 조사 및 BTL 사업모델 개발 연구", 기획예산처
7. 송원근 (2005), "BTL 사업 활성화 방안에 관한 연구", 진주산업대학교 "국회제출용 용역 보고서"
8. 신남경 (2005), "공공교육시설의 BTL 사업 프로세스 개선방안", 대한건축학회 논문집, 25(1), 569쪽
9. 왕세종 (2006), "지역중소건설업체의 참여활성화를 위한 정책과제", 한국건설산업연구원 건설동향브리핑, 제109호, 9쪽
10. 이종욱 (2005), "BTL 사업의 추진현황과 정책방향", 한국교통연구원 "교통", 91
11. 이창우 (2005), "교육환경영향을 고려한 민자유치 공공교육시설 Bundling에 관한 연구", 서울산업대학교

논문제출일: 2006.11.17
심사완료일: 2007.04.16

Abstract

It is increasing that requirements of social infrastructure which includes educational, welfare, cultural facilities for public. Government introduced BTL(Build-Transfer-Lease) as a PFI(Private Financial Initiative) system. This research is about BTL projects in small public educational facilities. Some problems when BTL system is applied to small public educational facilities are identified, and the reason of those problems are examined. This research proposes alternatives in a institutional way and it proposes improvements in contractual structure of consortium when BTL system is applied. Based on reasonable system, it promotes creativeness and effectiveness of a project, and it makes local minor construction companies participate in BTL project without difficulties as mentioned.

Keywords : Build-Transfer-Lease(BTL), Small Size, Public Educational Facilities, Special Purpose Company(SPC)