

# 도시 미활용 공유재산의 관리 및 개발에 관한 연구

- 유휴 학교부지를 중심으로 -

## A Study on Development Methodology and Management of Disused Public Assets in Urban Area

- Focus on Disused School Site -

**이 화 룡** | Lee, Hwa-Ryong

정회원, 공주대학교 건축학부 교수, 공학박사

**동 재 옥** | Dong, Jae-Uk

정회원, 공주대학교 건축학부 교수, 공학박사

**김 진 구** | Kim, Jin-Gu

정회원, 공주대학교 건축학과 박사과정, 건축사

---

### Abstracts

In recent years, the change of urban function and the decrease in birth rate have given rise to merge, abolition and relocation of the existing schools. This study explores the possibilities for various land utilizations of disused school sites, aims to propose the effective asset management and the proper development methodology.

Firstly it examines the status of small class school in urban area and the linkage complex development method. Among various methods, it compares the validity between the closed school management and public asset management method. In addition, it analyses the national finance method and public-private partnership investment as a proper development methodology to ensure both the common-benefit and profitable business.

As a result of study, it proposes the BTO(build-transfer-operate) method to use effectively the disused school sites in urban area.

---

### Keywords

public assets, disused school sites, effective use, asset management, development methodology, BTO(build-transfer-operate)

### 키워드

공유재산, 유휴 학교부지, 효율적 활용, 자산 관리, 개발방식, 민간투자방식

---

\* 본 연구는 한국연구재단의 2012년도 일반연구자 지원 사업에 의해 수행된 연구 결과임

## 1. 서 론

### 1.1. 연구의 목적

최근 학생수 감소와 도심공동화 현상으로 인하여 도시내 공유재산 중 학교들의 유휴부지에 대한 관심이 증대되고 있다. 학생수 감소로 인한 과소학교로 인한 여유 공간, 사립학교 이전으로 인한 이전적지, 교육청의 행정처분에 의한 폐교 부지 및 학교 용지 해제 부지 등이 이에 해당된다. 각 지자체나 교육청에서는 이러한 학교의 유휴부지에 체육관, 수영장, 문화교실, 도서관, 어학 미디어실, 놀이방, 주차장 등 체육, 문화, 복지시설을 한곳에 만들어 주민들이 이용하기에 편리하고, 학생과 주민들을 위해 다양하게 시설을 활용할 수 있는 방안을 모색하고 있다.

본 연구는 도심지 유휴 학교 부지를 효율적으로 개발하고 수익성과 지역주민 편의성을 도모할 수 있는 재산관리 방식과 이를 적극적으로 개발하는 방식을 제시하고자 한다.

### 1.2. 연구 방법

본 연구는 우선 도심지 소규모학교 현상과 정책 그리고 연계복합개발방식에 대한 이론적 고찰을 하였다. 이러한 도심지 학교유휴부지 현황 및 이론적 고찰을 토대로 재산관리 측면과 개발사업 측면에서의 활용방안을 검토하였다. 재산관리 측면 활용방안은 폐교재산 관리방안과 공유재산 관리방안을 비교 분석하였다. 개발사업 측면에서의 활용방안은 재정방식, 민간투자방식을 검토하였다. 끝으로, 분석결과를 토대로 최적의 도심지 학교유휴부지 재산관리 및 개발방식을 제시하였다.

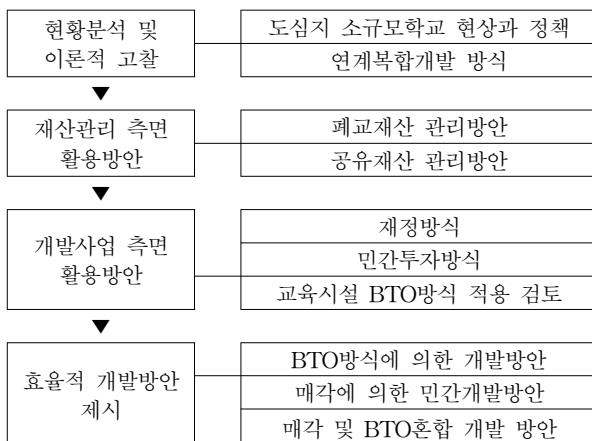


그림 1. 연구 프로세스

## 2. 도심지 소규모학교 문제와 정책

### 2.1 도심지 소규모학교 현상

“경기도의 초·중·고교의 학급수는 학생수 감소와 택지지구 내 학교 신설 등으로 2007년 3만1천477개에서 2008년 2만6천596개로 4천881개가 감소했고, 6학급 이상 줄어든 학교수도 319개교 2천916학급에 달하는 것으로 2003년부터 2008년 까지 5년간 15.5% 감소한 것으로 나타났다. 특히 학급수가 급격히 감소한 학교는 농촌지역 학교와 함께 도심지 학교들이 대부분을 차지하였고, 부천·수원 등 도심지의 경우는 전체 학생수 감소와 택지개발에 따른 학교 신설로 구시가지 학생들이 이동한 것이 원인으로 나타났다.”<sup>1)</sup>

“또한 인천시교육청의 초중고 학생수는 2005년 44만9663명에서 2011년 현재 39만1512명으로 6년간 5만8151명이 감소했다. 또한 인천광역시의 인구 저출산 현상은 향후 지속될 것으로 전망되며, 6년 후인 2017년에 33만4299명까지 감소될 전망이다. 특히, 2005년 기준 2017년까지 26% 11만 5000여명의 학생이 감소될 것으로 예측된다.

그러나 학생수의 지속적인 감소에도 불구하고, 각종 도시 개발 사업에 따라 신도심 지역을 중심으로 학교 설립은 계속적으로 추진되고 있다. 2005년 이후 2011년도까지 62교를 신설했고, 2017년까지 22교를 추가로 개교할 예정이다. 이러한 현상으로 인하여 신도심 지역으로의 급격한 인구 이동과 학생수 감소는 구도심 지역의 공동화 현상을 가속화 시키며, 18학급 이하 소규모 학교와 잉여교실을 발생시키고 있다. 또한, 신도심 지역의 학교설립 소요는 열악한 인천교육재정의 부담 가중과 함께 지역 간 교육 격차의 심화 현상을 초래할 수 있다.<sup>2)</sup>

### 2.2 도심지 소규모학교 통폐합 정책

교육과학기술부는 그 동안 학생수 60명 이하의 소규모 학교 통·폐합을 추진하였고, 2008년 8월 “적정규모 학교육성 기본계획”을 발표하면서, 도심지역의 통·폐합 대상학교를 200명 이하의 소규모 학교까지 대폭 확대했다. 인천광역시의 경우 도심지역의 통폐합대상

1) 윤종열, 경기도 각급 학교 학급수 5년새 15.5% 감소, 서울경제, 2011.09.29., 기사참조, 경기도의회 이재준의원 제출 자료 근거

2) 기수정, 인천시교육청, 적정규모 학교 육성 추진, 아주경제, 2012.01.19. 기사 참조

학교는 초등학교 3곳과 중학교 1곳 등 4개교가 선정되었으며, 또한 초등학교 2곳과 중학교 4곳, 고등학교 2곳은 택지개발지로 이전이 필요한 것으로 나타났다.<sup>3)</sup>

이와 같이, 도심지 소규모학교의 통폐합 혹은 학생 수 감소로 인한 학교용지 시설결정의 해제 등으로 인하여 발생하는 학교유휴부지가 증가함에 따라 학교유휴부지의 개발에 대한 지속적인 연구가 필요하다.

### 2.3 연계(linkage)복합개발방식에 대한 고찰

연계복합개발방식은 일단의 개발사업지의 수익성부분(지원사업)과 비수익부분(핵심사업)을 함께 개발함으로써 수익구조를 건전화하여 사업성을 높이는 민간 자본 유치에 의한 새로운 공공시설 개발방식으로 정의된다.

이는 사업지를 구획하여 구획별로 개별 개발하는 예전 방식의 단점을 보완하여 비수익성 공공시설을 확보하면서 수익사업을 통하여, 개발단계에서 현금흐름을 용이하게 하고 핵심사업의 사업비를 조달함으로써 수익성과 사업성을 함께 보장하는 민간 주도형 공공개발 방식이다.

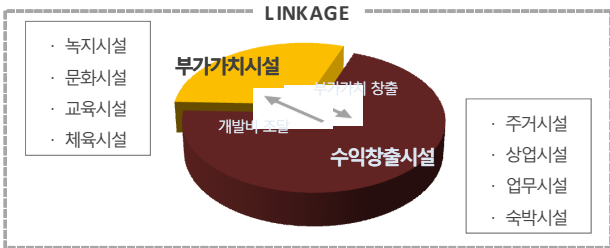


그림 2. 연계복합개발방식의 개념도

이러한 연계개발은 핵심사업(목적프로젝트)의 실현을 위해 수익성이 양호한 프로젝트와 연계하여 개발하는 방식으로 수익사업은 주거단지 및 상업시설 개발 등과 같이 분양성이 양호한 프로젝트이다. 그러나 핵심사업은 공익성 사업, 비 수익성 사업, 장기운영 사업, 분양 위험이 큰 사업 등이 여기에 속하며 예를 들면 병원, 호텔, 공원, 대형 오피스, 컨벤션 센터 신축사업 등이며 대학교 및 초중등학교도 포함된다.

따라서 연계복합개발에 의한 학교신설이나 캠퍼스 조성을 추진할 경우 교육시설은 핵심사업이 되고 주거단지 및 상업시설개발은 수익사업이 된다. 또한 각

3) 홍신영, 시교육청, 학교 통폐합·이전 추진, 인천신문, 2010.07.16. 기사참조

사업들이 한 프로젝트로 연계되어 상호 보완적 또는 필수적 관계에 의해 대규모 주거단지에 필요한 학교, 공원 등 공공시설이 함께 개발되게 된다.

이러한 연계개발은 첫째 핵심사업으로 인하여 수익사업의 가치가 상승하는 효과와 둘째 수익사업의 개발이익 증가로 핵심사업의 사업비 조달이 용이하게 하는 상호간의 수평적 가치 상승을 가져오게 된다. 그리고 대규모 도시개발 사례처럼 장기적인 개발을 통해 단계별로 가치 상승이 유발되는 효과와 단계별 수익사업의 가치가 이전 단계보다 상승하는 효과 등의 수직적 가치상승 효과도 기대할 수 있는 장점이 있다.

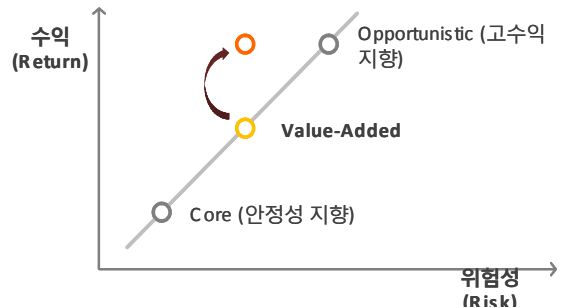


그림 3. 부가가치시설에 의한 전체사업 수익 증대

### 3. 재산관리 측면에서의 활용방안 검토

도심지의 유휴 학교부지를 도시 시설로 재활용하고자 할 경우 여러 가지 제한을 받게 된다. 즉, 학교부지는 공유재산으로서의 개발이나 재활용에 법적 제한을 받게 된다. 3장과 4장에서는 유휴부지 활용과 관련한 재산관리측면과 개발사업방식 측면에서 검토하고자 한다.

이를 위해 ‘공유재산 및 물품관리법’, ‘국유재산법’, ‘폐교재산의 활용촉진을 위한 특별법’ 등 학교 재산관리와 관련된 법령과 시·도교육청의 폐교 관련 기준 등을 검토한다.

표 1. 행정재산과 일반재산 관리 및 처분  
※ 근거 : 국유재산법 제41조(처분 등)

행정재산	일반재산
대부·매각·교환·양여·신탁·대물변제·출자 사권설정금지	대부·매각·교환·양여·신탁·사권설정가능
① 목적내 사용시 可 ② 성질유지 양여 可 ③ 他행정재산과의 교환 可	① 조례·법률에 따라 현물출자·대물변제 加

### 3.1 폐교재산 관리방안

“폐교재산”이라 함은 폐교되기 전에 직접 또는 간접으로 당해 학교의 교육활동에 사용되던 시설 기타 재산 중 공유재산을 말하며 폐교재산의 활용촉진을 위한 특별법 제2조가 정하는 시설로 교육용시설, 사회복지시설, 문화시설, 공공체육시설, 지역주민의 소득증대 시설 등이 있다.

학교재산은 교육용으로 사용하고 있는 때에는 행정재산으로 매각이나 시효취득의 대상이 되지 않는다. 그러나 행정재산으로 사용하던 학교재산을 학교폐지를 결정하여 지방자치단체의 장이 공유재산심의회에 심의를 통하여 지방의회에 심의를 거친 경우에는 기존의 폐지된 학교재산은 행정재산에서 일반재산으로의 지위를 갖는다고 볼 수 있다. 그래서 폐지된 학교 재산은 일정한 절차에 따라 용도를 폐지하면 일반재산으로 구분하며, 일반재산은 대부분 매각 등이 가능하고, 이 경우 원칙적으로 경쟁 입찰에 의하여야 한다.

### 3.2 공유재산 관리 방안

학교용도를 폐지하고 일반재산으로 전환할 경우에는 대부, 매각, 양여, 교환, 사권(私權) 등을 설정할 수 있어 일반 사유재산과 같은 법적 지위를 가지게 된다. 하지만 매각된 학교용지의 수익성을 보다 확보하기 위해서는 학교용지로 결정된 도시계획시설 용도가 변경되어야 보다 적극적인 수익시설로 활용할 수 있다. 그래서 본 절에서는 공유재산 관리처분 방식으로 국유재산법과 공유재산 및 물품관리법 등에서 정하는 매각, 대부, 교환, 양여, 신탁, 현물 출자, 대물변제, 사권설정 중 매각과 신탁 방식 등이 있다.

#### (1) 매각

일반재산 처분 방식으로 가장 일반적인 매각 방식(국유재산법 제48조-제53조)은 가장 단순하면서도 명확하여 가장 선호되는 방안이다. 특히 매각방식은 일반재산 처분 방식 중 가장 최적의 안이지만 도심지의 학교유희부지 개발 가치를 감안할 경우 조건부(일정 규모 공익시설의 기부채납 등)로 매각이 요구된다.

#### (2) 대부

국유재산의 대부분 집중재산을 국가기외의 자(者)에게 유상 또는 무상으로 사용·수익할 수 있도록 임대하는 것을 의미한다. 대부계약방식은 일반경쟁입찰을 원칙으로 하되, 법령에서 규정하는 경우에는 지명 경쟁이나 수의계약도 가능하다. 도심지의 학교유희부

지를 대부할 경우 분양사업이 어려워 수익성 저하되고 대부기간의 제한이 있는 문제점이 있다.

#### (3) 신탁

신탁방식은 학교 유희부지를 자산관리공사(KEMCO), LH공사 등에 위탁관리(공유재산 및 물품관리법 제28조) 혹은 위탁개발(국유재산법 제43조의3)하는 방안으로 관리인력 및 전문성부족 문제를 해소하면서 공공성과 수익성을 함께 달성할 수 있는 방안이다. 그러나 신탁은 투입비용의 효율적 관리 가능성이나 수수료 과다(매출의 20%)하여 교육청 입장에서는 수익률 저하되며 사업리스크를 시공사에게 전가하는 문제점이 지적된다.

#### (4) 교환

국유재산 교환제도는 국가가 국가의 행정목적수행에 필요한 재산을 확보하기 위하여 국유재산을 국가 이외의 자의 재산과 상호 교환하는 사법상의 계약이다. 교환대상 불명확하나, 기존토지에 대해서 접근 가능 방법, 사권이 설정된 경우 교환이 불가하다. 학교 유희부지를 타 행정재산 또는 집중재산과 교환할 경우 교환대상이 불명확하나, 기존 토지에 대해서 접근이 가능한 장점이 있다.

#### (5) 공유재산 관리방안 검토

표 2. 공유재산 관리처분 방안 종합 검토

구분	내용	검토	적용 여부
매각	재산 매각	가장 단순하면서도 명확하나, 조건에 따라 매각가 차등	O
대부	재산의 사업자에 대한 대부	분양사업 힘들, 수익성 저하, 대부기간의 제한	X
교환	타 행정재산 또는 집중재산과 교환	교환대상 불명확하나, 기존토지에 대해서 접근 가능 방법, 사권이 설정된 경우 교환 불가,	O
양여	무상 또는 유상 양여	국유재산의 효율적 관리·처분을 위해 시행, 수익성이 떨어지므로 기각	X
신탁	신탁회사에 개발 또는 처분 의뢰	투입비용의 효율적 관리 가능, 수수료 과다(매출의 20%)하여 수익률 저하, 사업리스크를 시공사에게 전가	△
사권 설정	저당권, 지상권, 유치권 등 설정	기부채납의 불가, 복잡한 회계문제	X
현물 출자	물건으로 별도 회사에 출자	국유재산의 현물출자에 관한 법률 시행령에 열거되지 않은 기업체는 현물 출자를 할 수 없음, 시의회의 예결산 받아야 함	X
대물 변제	지어진 건물 등으로 교환	대상이 기존의 행정재산으로서 새로운 시설의 설치로 인하여 이전하며 용도 폐지되는 시설로 그 범위를 명확히 하여야 하는 문제, 변제의 대상물건이 불명확	X

학교 유휴부지의 공유재산 관리처분에 대하여 종합적으로 검토한 결과 <표 2>와 같이 매각, 교환이 가장 적합하며, 신탁도 가능한 것으로 나타났다.

#### 4. 개발사업 측면에서의 활용방안 검토

도심지 학교유휴부지 개발방식을 선정하기 위해 행정재산을 유지하는 방안으로 재정사업 방식, BTL방식, BTO(BOT) 방식, 공공시설 일부 임대방식을 검토한다.

##### 4.1 재정사업 방식

재정사업방식은 사업재원을 교육재정에 의하여 유휴 학교부지를 도시적 공간으로 재활용하는 방안으로 안정적인 재원확보로 지역주민과 청소년에게 충분한 공익시설을 제공할 수 있는 최선의 방안이다. 하지만 지자체나 교육청의 재원 구조가 취약하고 초기 시설비 재원을 확보하기 어려운 실정이다. 따라서 학교시설 복합화 혹은 공공시설 임대방식을 통하여 사업재원을 지방자치단체나 민간으로부터 사업재원 일부를 지원받는 개발방식을 채택하기도 한다.

###### (1) 학교시설 복합화 사업 방식

학교시설의 경우 당연히 국가가 제공해야 하는 공공서비스 시설이지만 현재의 예산 구조로는 전국의 30년 이상 낡은 초·중등학교를 모두 증·개축하는데 20년이 걸릴 것으로 예상된다<sup>4)</sup>. 특히 학교시설 복합화 사업의 경우 지역주민과 학생이 공동 활용하는 공공시설로서 교육재정에 의해 사업을 추진하기에는 재정적 부담이 크다. 그래서 정부 역시 학교시설 복합화사업의 경우 민간투자방식을 적극 권장하고 있다.

또한 학교시설 복합화시설로 정하는 시설들은 처음부터 수익성을 배제하고 공익성만 강조하고 있어 민관협력(Public Private Partnership) 투자방식의 활성화를 저해하고 있다. 따라서 복합화사업을 활성화하고 민간투자를 유도하기 위해서는 우선적으로 대상사업 선정 시 수익성이 바탕이 되어야 한다. 또한 수익성을 보장할 수 있는 정책적 지원 방안이 마련되어야 민간의 창의적인 노력을 통한 수익창출을 기대할 수 있다,

###### (2) 공공시설 임대방식

공공시설 임대사업 방식을 적용할 경우는 학교유휴

부지 재정에 의해 학교용도시설과 수익성 시설을 준공한 후 일부 수익성 시설을 민간에게 임대하는 방식이다. 이의 법적 근거는 공유재산법 제 27조에 정하고 있으며 “행정재산은 그 용도 또는 목적에 장애가 되지 아니하는 범위 내에서 그 사용 또는 수익을 허가”할 수 있도록 하고 있다. 이러한 공공시설 임대사업방식은 우체국, 철도청 등 청사를 활용하여 최근 많이 이루어지고 있으나, 교육청에는 자산관리를 할 수 있는 법인이 부재하고 교육, 문화, 복지시설 등은 시설의 특성상 사용료(임대) 수입으로 투자비 회수가 어렵다. 또한 초기 비용이 과다하고 이를 재정으로 충당하기에는 현실적으로 어렵다.

##### 4.2 민간투자 사업 방식

민간투자사업방식에 의한 학교유휴부지의 활용방안으로는 BTL과 BTO 방식을 검토할 수 있다. BTO는 민간에서 제안하여 국가나 지방자치단체가 채택하여 추진하지만, BTL은 정부나 지방자치단체가 제안하여 민간투자를 유치하여 사업을 시행한다. 그러나 BTL 방식에 의해 학생과 지역주민을 위한 복합커뮤니티시설을 조성할 경우 총 사업비는 최대화하더라도 500억 이하 예상되어 BTL방식으로 추진하기에는 사업성이 떨어져 민간사업자의 SPC 구성이 어려움이 있다. 또한 학교시설 복합화를 BTL방식으로 추진할 경우 사업 유형이 한정되어 사업성에 한계가 있다. 즉, 고등학교이하각급학교설립운영규정과 학교시설사업추진법 등에서 정하는 복합화 시설은 “교육상 지장이 없는 범위 안에서 문화 및 복지시설, 생활체육시설, 평생교육시설 등의 복합시설”로 한정함으로써 수익시설 뿐만 아니라 적극적인 주민 복지시설 등을 조성하기도 어려움이 있다.

반면에, BTO 방식은 다수의 민간사업자들이 학교유휴부지 개발 계획서를 교육청에 제안하고 교육청은 그 중 최적의 안을 채택한다. 채택된 사업자는 제안서에 따른 비용을 부담하여 복합커뮤니티 시설을 조성하게 되며, 준공과 동시에 시설의 소유권은 교육청에 귀속되고 사업시행자는 일전기간의시설관리 운영권을 인정받게 된다. 재원적인 측면에서 BTL 사업은 정부의 임대료에 근거를 두지만 BTO 방식은 최종이용자의 사용료에 근거를 두기 때문에 민간사업자는 건설 후 운영을 통하여 자체 수입 창출이 가능한 시설을 선정하게 된다. 이 경우라도 학교보건법에서 정하는 절대정화구역 내 금지 시설은 조성될 수 없다.

4) 기획예산처, 민간투자사업기본계획, 2006, p.5

표 3. 사업방식별 비교

구분	재정사업	민간협력	
		BTL	BTO
개념	지자체의 교육지원사업을 통해 이루어지는 사업 방식	민간이 자금을 선투자하고, 교육청으로부터 시설을 임대하여 투자비를 회수	시설의 준공과 동시에 시설의 소유권이 국가 또는 지자체에 귀속되며, 사업시행자에게 일정기간의 시설관리운영권을 인정하는 방식
재산권	교육청	교육청	
운영권	교육청 또는 지방자치단체	민간	
장점	사업지연 등과 같은 행정비용 발생우려 감소, 시설을 주민에게 개방하는 형태	투자비 및 운영비를 정부가 지급하기로 약정으로 사업리스크가 낮음	수익률이 BTL에 비해 상대적으로 높음
단점	재정적 부담이 큼	수익률이 BTO에 비해 상대적으로 낮음	시설 운영에 정부 지원을 받지 않음으로 수요에 따라 수익률이 변동되어 BTL 방식에 비해 사업리스크가 높음

표 4. BTO 방식의 장단점 검토

구분	기관 측	민간투자자 측
장점	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 민간자본의 유치가 용이하며 기부채납 전에 발생하는 제반 문제에 대한 책임이 없음</li> <li>○ 건물의 유지·관리 비용 부담이 없으며, 기부채납시 양호한 상태의 건물확보가능</li> <li>○ 투자자의 협력업체를 통한 시설의 전문적 관리 가능</li> <li>○ 위탁사 선정 업무 부담 없음</li> <li>○ 취소철회 사유 발생 시 즉시 기부채납으로 방어 가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 운영부담 저하로 목표 수익률의 달성 용이(레버리지 효과 전제)                         <ul style="list-style-type: none"> <li>- 다양한 Item의 도입 용이</li> <li>- 운영 부실 초래 방지 가능</li> <li>- 질 높은 서비스 제공 가능</li> <li>- 단가조정 용이(경쟁력 강화)</li> </ul> </li> <li>- 협력업체를 통한 전문적 시설관리로 양호한 시설 상태 유지 가능</li> <li>○ 자금 투입 및 회수 용이</li> <li>○ 취/등록세를 투자자가 부담</li> <li>○ 수익이 하락할 경우 능동적으로 지구대책 마련 가능</li> </ul>
단점	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 기부채납 전까지 발생가능 위험에 대한 민간 공동책임 부담(기부채납자의 파산 등)감수</li> <li>○ 운영에 대한 직접적인 관여 불가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 국유재산법에 규정이 없어, 근거법 애매</li> <li>○ 건물을 소유함으로써 발생하는 각종 세금 부담</li> <li>○ 지속적인 건물 관리로 인한 비용의 증가</li> <li>○ 각종 규제법령 적용에 따른 부담</li> </ul>

4.3 교육시설에 대한 BTO방식 적용 검토

(1) 수익형 민자사업으로서 BTO<sup>5)</sup>

BTO 민자사업은 일정기간 동안 민간의 운영과 유지·보수가 인정되므로 공공성보다는 상업성이 높은 사회기반시설에 적용 가능하다. 시설의 건설 후에도 민간의 수익창출이 기대되어야 하므로 중립적 기관이 사업비, 장래시설수요량 등을 정밀 검토하여 민자 사업 적격성이 인정된 경우에 한해 대상사업 지정하여야 한다.

(2) 사용자 사용료 부담대상 시설

BTO 사업이 가능한 민간투자사업은 우선적으로 건설 후 운영을 통하여 일정한 사용료를 취득할 수 있는 사업시설이어야 한다. 특히 BTO 사업을 설정할 경우에는 다음과 같은 기준이 적용된다. 첫째, 장래 시설 수요량 추정에 따라 사업의 규모를 정하여야 한다. 둘째, 기존 저부담의 이용시설에 대비해 양질의 서비스를 제공가능하고, 이용자가 이러한 고편익에

상응하여 고부담 사용료를 부담할 의사가 있다고 판단된다. 셋째, 민간이 운용함으로써 건설 및 운영단계에서 총사업비나 유지관리비를 절감하거나, 환경에 미치는 부정적 영향을 감소시킬 수 있는 설계공법이나 기술을 적용할 수 있어야 한다.

(3) 교육시설에 BTO방식 운영 타당성 및 사례조사

교육시설에 BTO방식 운영에 대한 타당성 조사와 사례조사는 서울체육고등학교, OO대학교, 시립 부전도서관에 대한 사례를 조사 분석하였다.

박영숙의 「서울특별시 학교복합화 사업방식을 적용한 재개발 연구」<sup>6)</sup>를 살펴보면 교과과정의 특성화 학교 중 서울체육고등학교와 아현산업정보학교, 그리고 성동기계공업고를 대상으로 학교 특성을 고려한 임대형 민간투자사업(BTL) 방식의 복합화 타당성 분석을 실시하였다.

서울체육고등학교의 경우 20년간 운영할 경우 118억원의 운영수익이 발생되고, 아현산업정보학교의 경우 손익분기점을 10년으로 설정하였을 때에는 62억원, 15년으로 설정하였을 경우에는 138.4억원의 순수 이

5) 유영철, 사회기반시설의 확충을 위한 민간투자 정책개발에 관한 연구-수익형 민자사업과 임대형 민자사업의 사례 연구를 중심으로-, 한국정책학회보 제17권 2호(2008.6) P.20-22

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

익이 발생하는 것으로 분석되어 학교시설 복합화에 있어 BTL에서 수익형 BTO로의 전환이 얼마나 큰 파급효과를 보일 수 있는지 제시하고 있다.

그러나 수익률은 손익분기점의 설정에 따라 달라질 수도 있고, 학교라는 공간속에 해당 시설들을 복합하기까지 제도나 법규상으로 해결해야 하는 문제도 있다. 그러나 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 있다. 특히, 서울체육중고등학교의 경우 기존 여유부지를 활용하여 수영장, 인도어골프장, 주차장, 건강상담실, 전자도서관 등을 신·증축하여 학생들과 지역주민들에게 제공하면서, 수익을 창출한다는 측면에서 도심지 학교유휴부지의 복합시설사업에 적용 가능한 사례라 할 수 있다.

부산대학교 효원문화회관은 발상 전환으로 대학에서 BTO 방식으로 민간자본을 투입한 첫 사례로서 국내 국립대학 시설 확충을 위한 새로운 모델을 제시하고 있다. 효원문화회관은 부지면적 8,416㎡, 건축연면적 5만4776㎡에 지하 4층, 지상 7층 규모로 평생교육시설, 전시 및 문화시설, 각종 편의시설, 영화관 등이 들어선 종합 문화복지 시설이다. 이 사업은 민간사업자가 1,215억 원을 투자하여 대학이 필요로 하는 시설을 건립, 이 중 50%는 준공과 동시에 학교 전용시설로 이전하고 나머지 50%는 민간사업자가 30년간 수익사업을 운영하여 투자비를 회수하는 구조이다. 전체 시설 투자비는 수익시설(효원문화회관)의 운영으로 회수한다.

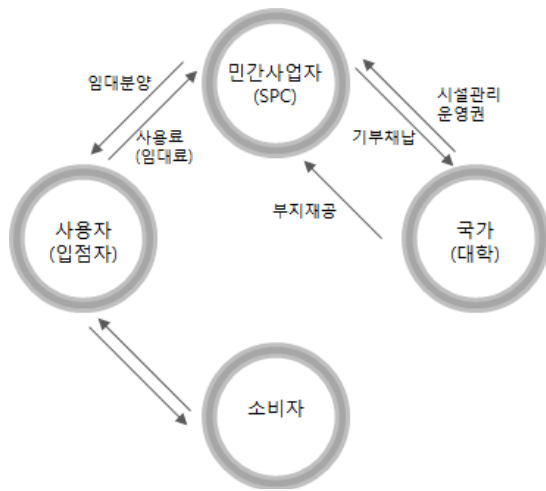


그림 4. 부산대학교 효원문화회관 사업 방식(BTO)

부산시 시립부전도서관은 노후되고 협소한 도서관을 민간투자사업으로 도서관과 문화시설을 포함한 공·상 복합시설로 개발하여 구민의 교육·문화시설 확충과 공유재산의 효율적 활용을 통한 지역 활성화에 기여할 수 있는 랜드마크적인 시설로 개발하는 것이 목적이다. 부지면적은 4,112㎡이고 주요시설은 도서관 5,300㎡(전용면적), 구민문화시설 3,300㎡(전용면적)와 수익시설로 구성된다. 사업방식은 부산진구는 부지만 제공하며, 사업시행자가 투자하여 부지 조성 및 시설물을 건설하고 준공과 동시에 시설물을 부산진구에 기부채납(소유권 이전)한 후 20년간 관리·운영하며, 부지사용료를 납부한다. 부지사용료는 도서관과 구민문화시설 건립비용 및 구민발전기금으로 대체한다. 또한 사업의 투자비 회수는 사업시행자에게 부여된 관리운영권을 통한 창의와 운영능력에 의하므로 운영수입보장 등 주무관청의 재정지원은 없다.

### 5. 도심지 학교유휴부지 재산관리 및 개발방안

본 연구는 도심지내 학교시설 미활용 부지 개발방식과 관리처분 방식에 대하여 행정재산을 유지하면서 개발하는 재정방식, BTL 및 BTO 방식, 임대 방식으로 검토하였으며, 일반재산 개발 방안에 의한 복합화 방식도 검토하였다. 검토결과를 토대로 도심지 학교유휴부지 재산관리 및 개발방안을 제시하였다.

표 5. 부지 개발과 관리 방안 검토

재산 유형	개발 방식	관리 방식	관련 규정	검토 여부
행정 재산 유지	학교 시설 복합화	재정		◎
		BTL	민자법	◎
		BOT	민자법	◎
		임대		◎
행정 재산 변경	행정 재산 변경	공공(타 행정재산)		
		민간	지방재정법 제15조, 82조	
일반 재산 개발 방안	폐교 조치를 통한 다양한 개발 방식	대부		◎
		매각		◎
		신탁	지방재정법	◎
		위탁	지방공기업법 71조	◎
		양여		◎
		사권설정		◎

\* 일반재산 개발방안의 사권설정은 현물출자, 대물변제를 뜻함

### 5.1 BTO방식에 의한 재산관리 및 개발방안

도심지 학교유휴부지의 학교시설 복합화에 있어 민간투자를 유도하기 위해서는 학교시설 운영에 있어 정상적 활용과 기능 발휘에 영향을 주지 않는 범위 내에서 이루어져야 한다. 그래서 수익형 민간투자 사업(BTO) 방식의 적용하여 일정부분의 수익창출이 가능하도록 하도록 함으로서 민간투자사업을 유도할 필요가 있다.

즉, 학교시설에 일괄 적용하고 있는 임대형 민간투자사업(BTL) 방식에서 벗어나 사업형식, 규모, 대상 시설 유형 등을 고려하여 「BTL」, 「BTL+BTO」, 「BTO」의 방식을 채택한다.

특히 BTO 방식의 적용 시 목표 수익률에 미치지 못하는 경우 국가재정에서 수입 보전 금액을 지급해야 하는 문제<sup>7)</sup>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 선정한다면 문제가 되지 않을 것으로 판단된다.

그래서 도심지 학교유휴부지에 대한 개발방식으로 행정재산으로 유지하면서 복합커뮤니티시설을 조성하는 최적의 방안으로 BTO 방식을 제안한다. 즉 도심지 학교유휴부지의 경제적 가치, 사업 리스크 부담, 수익성, 운영의 효율성 등을 검토할 때 BTL, 재정, 공공시설 임대 방식보다 적절한 것으로 검토된다.

### 5.2 매각에 의한 재산관리 및 민간개발방안

폐교 후 일반재산 관리처분 방식으로 국유재산법과 공유재산 및 물품관리법 등에서 정하고 있으며, 일반재산 처분 방식으로 가장 단순하면서도 명확한 매각 방식(국유재산법 제48조-제53조)을 제안한다. 특히, 매각 시 조건부(일정규모 공익시설의 기부채납 등) 제안 입찰 방식을 제안한다.

다만 도심지 학교유휴부지의 개발 가치(수익시설 위주 개발시 수익 256억원)를 감안한 조건부(일정규모 공익시설의 기부채납 등) 매각이 요구된다.

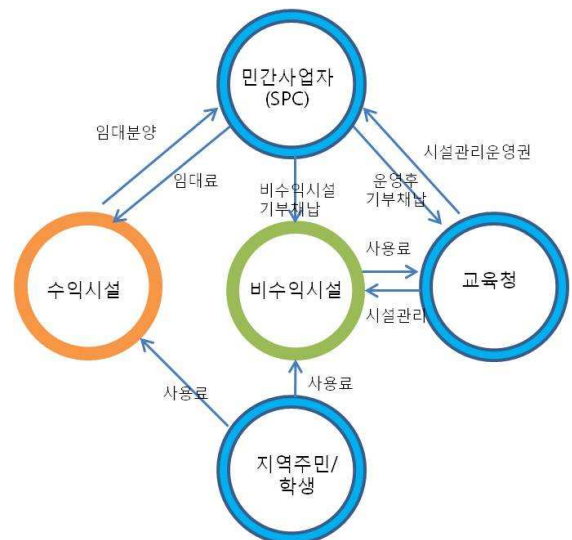


그림 5. 학교유휴부지 BTO 방식 추진 개념도

7) 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 분석 되었다.

또한 인천공항고속도로는 실제 교통량이 4년 동안 평균 40.7~46.9% 줄어들어 4056억원의 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 민자고속도로사업을 활성화하기 위해 정부 차원에서 과다 지원을 한 부분도 있지만, 민간사업자가 정부로부터 수입을 보장되기 때문에 교통량을 과다하게 예측하여 사업을 진행한 것이 원인으로 분석되었다.

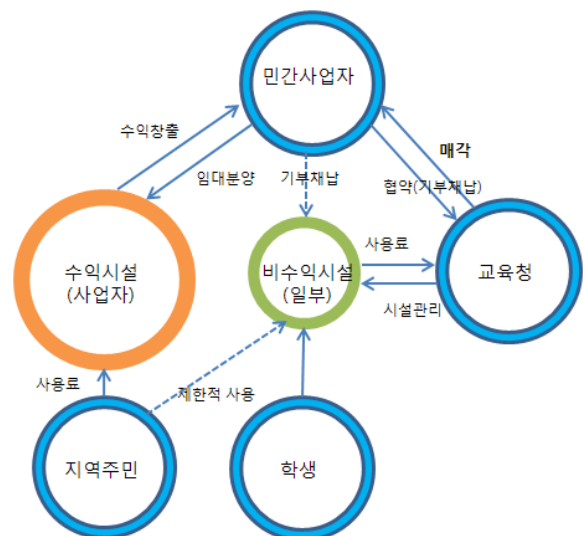


그림 6. 매각을 통한 민간개발(공익시설은 기부채납) 방식



### 5.3 매각과 BTO 혼합 재산관리 및 개발 방안

도심지 학교유휴부지의 경우 학교시설이라는 공공성과 더불어 도심지의 지가 등을 고려한 수익성을 동시에 고려하기 위하여 일부재산 매각과 BTO 방식 혼합 개발 방식을 제안한다. <그림 7>은 BTO 방식과 매각을 통한 민간개발 방식을 혼용한 방식을 도식화한 것으로, 부지를 분할하여 일부는 공익성 위주의 BTO 방식을 추진하고 일부는 민간에 의한 수익성 위주 개발을 통해 부지 가치를 최대화하는 방안이다.

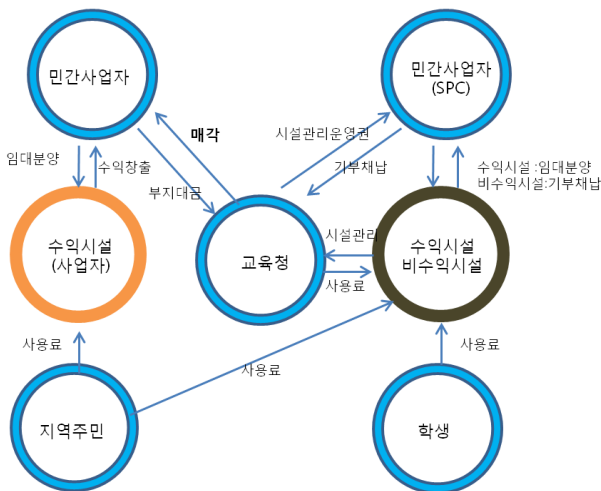


그림 7. 매각과 BTO 혼합 개발 방식

## 6. 결론

지속적인 학생수의 감소에도 경제발전과 환경개선을 위한 도시 개발 사업에 따라 신도심 내 학교설립이 지속되고 있다. 그러나 신도심지역 학교설립에 따라 구도심의 지역의 공동화 현상이 지속되어 학생수의 감소가 가속화되고 있다. 지역을 중심으로 학교설립은 계속적으로 추진되고 있다. 특히 교육과학기술부에서는 2008년 8월 "적정규모 학교육성 기본계획"을 통해 도심지역의 통·폐합 대상학교를 200명 이하의 소규모 학교까지 확대하였다. 이렇듯, 도심지내 학령인구감소에 의해 학교시설의 유헴부지 및 유헴공간이 지속적으로 증가하고 있다. 그래서 본 연구에서는 도심지 학교 유헴부지를 효율적 개발하고 수익성과 지역주민 편의성을 도모할 수 있는 재산관리 및 개발방식을 제시하려 한다.

효율적인 재산관리 및 개발방식을 제안하기 위하여

학교유휴부지 현황 및 연계복합개발방식에 대한 이론적 고찰을 실시하였다. 이론적인 고찰을 통하여 재산관리와 개발사업 측면의 활용방안을 검토 및 분석하였다.

재산관리 측면에서는 폐교재산 관리방안과 공유재산 관리방안이 있다. 폐교재산은 일정한 절차에 따라 용도를 폐지하면 일반재산으로 변경될 수 있다. 공유재산 관리처분 방식으로 국유재산법과 공유재산 및 물품관리법 등에서 정하는 매각, 대부, 교환, 양여, 신탁, 현물 출자, 대물변제, 사권설정이 있으며, 매각과 신탁 방식 가장 많이 사용되고 있다.

개발사업 측면의 활용방안으로는 행정재산을 유지하는 재정사업 방식과 민간투자사업 방식인 BTL 방식, BTO(BOT) 방식 그리고 공공시설 일부를 임대하는 방식이 있다. 검토결과 공공성과 수익성을 동시에 추구할 수 있는 BTO방식이 가장 학교시설에 적합한 것으로 나타났다.

결론적으로 도심지 학교유휴부지를 행정재산으로 유지하면서 복합커뮤니티시설을 조성하는 최적의 방안으로 BTO 방식을 제안한다. 즉 도심지 학교유휴부지의 경제적 가치, 사업 리스크 부담, 수익성, 운영의 효율성 등을 검토할 때 BTL, 재정, 공공시설 임대 방식보다 적정한 것으로 검토된다. 또한 일반재산 관리처분 방식으로는 매각 방식을 제안하며 매각 시 조건부(일정규모 공익시설의 기부채납 등) 제안 입찰 방식을 제안한다. 그래서 본 연구에서는 도심지내 학교시설 유헴부지의 공공성과 수익성을 동시에 고려하기 위하여 행정재산을 유지하면서 일부 재산을 매각하는 매각과 BTO방식을 혼합한 재산관리 및 개발 방식을 최종적으로 제안한다.

## 참고문헌

1. 강현빈. 학교시설민자사업의 효율화방안: 공공서비스시설의 복합화 중심으로. 한국교원대학교 석사학위논문. 2007
2. 교육인적자원부. 교육시설 BTL 운영관리 표준메뉴얼. 2007
3. 기획예산처. 2005년 BTL사업 시행지침. 2005.
4. 김도일. 수익형민자사업(BTO) 추진절차 및 현황과 발전방향. 대한토목학회. 제55권 제3호, 2007.
5. 주용국. 민간자본 유치 대학교 기숙사 활성화 방안 연구: 사립대 BTO기숙사와 국립대 BTL기숙사 비교분석을 중심으로. 건국대학교 석사학위논문. 2006.
6. 한국자산관리공사. 공유재산의 효율적 운영을 위한 위탁관리 및 개발제도 소개. 2010.
7. 유영철, 사회기반시설의 확충을 위한 민간투자 정책개발

이 화 룡, 동 재 욱, 김 진 구

에 관한 연구, 한국정책학회보 제17권 2호. 2008.06.

8. 박영숙, 서울특별시 학교복합화 사업방식을 적용한 재개발 연구, 한국교육개발원, 2005.09

9. 한국자산관리공사. 공유재산의 효율적 운영을 위한 위탁관리 및 개발제도 소개. 2010.

10. 김주영, 폐교재산의 효율적인 관리방안에 관한 연구, 상지대학교 석사논문, 2011

11. 행정안전부, 「공유재산 및 물품관리법령」 개정 관련 교육자료, 2009.

논문접수일 (2013. 05. 28)

심사완료일 (2013. 07. 05)

게재확정일 (2013. 07. 12)