

민간투자사업을 통한 학교시설복합화 방안에 관한 연구 - 비영리 공공민간협력(n-BPPP)방식을 중심으로 -

A Study on the Mixed-use Educational Facilities by Private Investment - focused on the Non Benefits Public-Private Partnerships -

박 열* 양 관 목**
Park, Yeol Yang, Kwan-Mok

Abstract

The aim of this study is to suggest an improvement of BTL in Educational Facilities applying the concept of n-BPPP(non-Benefits Public-Private Partnerships). The research is based on four of ninety-nine completed projects of Mixed-use Educational Facilities since 2001. Ninety-nine projects are analyzed and categorized to the typology of architectural program. The architectural programs planned are uniform in function, such as gym, swimming pool, library, info-center, parking etc. The public parking is a main program in the BTL projects, where district offices are involved as partner. The difference between BTL and n-BPPP for educational facilities is the business units. The n-BPPP concerns in regional or district units in order to expand public infrastructure facilities based on the network of schools and local community. And the fund for n-BPPP does not come from the government but from the investors. The economic interest is to reinvest on the maintenance of the facilities. The benefits of n-BPPP will be not only for the Governments in terms of social welfare budgets but also for local residents and students in terms of a variety of high-quality public services. The concept of n-BPPP can be an alternative way for the Mixed-use Educational Facilities.

키워드 : BTL, 민관협력사업, 비영리민관협력사업, 학교시설복합화

Keywords : BTL, Public-Private Partnership, Non Benefits Public-Private Partnerships, Mixed-Use Educational Facilities

1. 서론

1.1 연구의 배경과 목적

지역공공시설로서의 학교는 학생들의 교육만이 아닌 지역주민들의 생활지원과 상호 교류를 위한 지역커뮤니티시설로서 역할을 수행하여야 한다. 이러한 취지에서 국내에서는 2001년부터 학교시설 복합화를 추진하여 현재 99개 학교시설이 복합화사업의 일환으로 완공되어 운영되고 있

으며, 다음 단계로서 학교 신개축 시 지역과 학교가 결합되는 마을결합형학교¹⁾를 추진하고 있다. 이러한 흐름은 정부, 지자체, 교육청, 학교, 지역주민이 함께 참여하는 커뮤니티 교육시설기반 사업의 발전적 프로세스라 하겠다.

그러나 오늘날 저출산 고령화라는 한국 내 심각한 사회적 문제는 국가 재정에 있어 사회복지비용의 과도한 지출을 초래하고 있으며 이러한 악순환은 점점 더 가속화되고 있다. 이러한 상황 속에서 기존 학교시설복합화사업을 통해 운영되고 있는 시설들의 지속적 관리운영과 현재 교육부에서 추진하고 있는 마을결합형학교사업의 지속성은 담보되기

* Assistant Professor, Ph.D., Dept. of Architecture, Kwangwoon Univ., Korea

** Professor, Dept. of Architecture Design, Kyungdong Univ., Korea

Corresponding Author,

Tel: 82-31-869-9812, E-mail: kmyang@kduniv.ac.kr

The present Research has been conducted by the Research Grant of Kwangwoon University in 2016.

1) 마을결합형학교는 유·초·중·고교 학생들에게 학교 안팎에서 배움과 돌봄이 이루어지도록 마을과 학교가 협력하여 일체의 교육활동을 지원하는 학교로서 서울시와 교육청에서는 2015년 11개의 모델학교를 시작으로 2016년에는 14개 학교가 시범운영 하고 있음.

어렵다.

이러한 시각에서 본 연구는 저출산 고령화 사회문제에 기반을 둔 지역사회공공시설로서의 교육시설 복합화의 현실적 지속가능성을 위한 민간자본유치방식으로서 비영리 공공민간협력방식(non-BPPP, non Benefits Public-Private Partnerships)을 통한 방안에 대해 살펴보고자 한다. 이는 민관협력을 통한 지속적인 교육시설의 환경개선과 함께 지역과의 연계성을 강화할 수 있는 방안으로 국가의 경제적 부담을 합리적으로 조정하고 장기적이고 거시적인 측면에서 지역공공시설로서 교육시설의 효율적인 활용방안 연구에 기여할 것이라 여겨진다.

1.2 연구의 범위와 방법

본 연구는 지역 내 커뮤니티 거점공간으로서 교육시설의 복합화사업에 있어 재정적 측면의 민간협력방식을 살펴보고자 한 것으로 연구범위는 BTL방식으로 이루어진 학교시설복합화사업에 한정하고자 하며, 연구방법은 다음과 같다.

첫째, 문헌을 중심으로 사회간접자본에 대한 민간투자방식²⁾에 대해 이해를 통해 비영리 공공민간협력방식에 개념을 정리하였다.

둘째, 2005년부터 도입되어 실행되고 있는 국내 교육시설사업의 민간투자방식의 적용실태를 이해하기 위해 지난 10년간 추진하여 운영되고 있는 학교시설복합화사업에 적용된 민간투자방식인 임대형민자사업(BTL)³⁾에 관한 고찰을 진행하였다. 조사대상은 서울시에서 완료된 99개 복합화학교시설 중 임대수익형사업(BTL)방식으로 추진된 4개 학교이며, 조사내용은 사업추진방식, 사업소요예산, 분담비율, 투자방법 등을 중심으로 진행하였다. 이를 통해 학교시설복합화사업에 적용된 민간투자방식인 BTL사업방식의 특성과 문제점을 도출하였다.

셋째, 기존의 BTL방식의 문제점에 대한 대안으로 비영리 공공민간협력방식의 방향을 제시하였다.

본 연구는 저출산고령화 사회에 근거하여 교육시설을

- 2) 민간투자사업제도는 국내에 1994년에 도입되었으며 주로 도로, 철도, 항만 등과 같은 생산활동의 기반시설에 국한되어 시행되다가 2005년 “사회기반시설에 대한 민간투자법·시행령” 개정에 의해 교육, 문화, 복지시설 등 생활기반시설까지 확대되었다.
- 3) BTL사업방식은 사회간접자본(SOC, Social Overhead Capital)의 다양한 사업추진방식의 하나로서 민간사업자가 자금을 선 투자하고 시설을 건설(Build)하고, 소유권을 정부로 이전(Transfer)한 후 관리운영권을 획득하여 주무관청으로부터 시설에 대한 임대(Lease)료를 받아 투자금을 회수하는 방식이다.

통한 지역커뮤니티활성화 사업을 추진함에 있어 민간투자 방식에 대한 대안을 제시하는 것으로서 향후 지역주민을 위한 공공기반시설의 확충방안의 실행방안을 도출하는데 참고가 될 수 있다는 측면에서 의의가 있다고 사료된다.

2. 비영리 민관협력사업(non-PPP, non Benefits Public-Private Partnerships)

2.1 민간투자사업의 개념

민간투자사업은 1992년에 영국에서 시작되었으며, 이는 국민의 요구수준에 부응하는 공공서비스의 개선과 국가 재정 부족의 딜레마를 극복하기 위한 대안으로 도입된 제도이다. 이는 기존의 국가 재정에만 의존되는 공공사업을 함에 있어 민간 자본을 유치하여 민간의 창의와 효율을 활용하기 위한 것으로는 경제의 혁명이라고도 일컬어진다.⁴⁾ 이러한 개념의 민간투자사업은 국내에 1994년에 도입되어 도로, 철도, 항만 등과 같은 사회기반시설에 국한되어 적용되었으며, 이후 2005년 민간투자법 시행령의 개정으로 교육, 문화, 복지 시설까지 확대되었다.

이러한 민간투자사업은 소유권, 운영권, 그리고 투자리스크 등 사업추진방식에 따라 BTO(Build-Transfer-Operate; 건설·양도 후 운영방식), BOT(Build-Operate-Transfer; 건설·운영 후 양도방식), BOO(Build-Own-Operate; 건설·소유 운영방식), BLT(Build-Lease-Transfer; 건설·리스 후

Table 1. Type of Private Investment Business
(민간투자사업의 유형)

Type	Characteristics
BTO (Build-Transfer-Operate)	- the ownership is transferred to the state or local government when the facility is completed. - the right of management is guaranteed to the project developer for a definite period of time.
BOT (Build-Operate-Transfer)	- the project developer can hold the ownership of the facility for a definite period of time. - After the end of the period the ownership is transferred to the state or local government.
BOO (Build-Own-Operate)	- upon the completion of the SOC facility, the project developer holds the ownership.
BLT (Build-Lease-Transfer)	- the project developer leases the facility to the competent authority for a certain period and the ownership is passed to the government office at the end of the lease term.
ROT (Rehabilitate-Operate-Transfer)	- the project developer renovates the facility that is belonged to the government. - the project developer holds the right of management for a definite period of time

- 4) 최병관, 학교시설복합화와 민간투자사업의 활성화 방안, 한국교육시설학회, 13(3), 2006, p.100

양도방식), ROT(Rehabilitate-Operate-Transfer; 시설 정비 후 운영권 위탁 방식), ROO(Rehabilitate-Own-Operate; 시설 정비 후 소유권 인정방식) 등으로 구분된다.

2.2 민관협력사업(Public-Private Partnership)

비영리 민관합작투자방식(n-BPPP, non Benefits Public-Private Partnerships, 이하 n-BPPP사업)에 대한 이해를 위해서는 우선 공공기관과 민간이 파트너십으로 투자하여 사업을 시행하는 민관합작투자사업(PPP, Public-Private Partnership, 이하 PPP사업)에 대한 이해가 선행되어야 한다.

PPP사업은 공공 민간 파트너십으로 공공인프라 건설에 정부와 민간이 협력을 통해 자금을 조달하는 방법이다. 공공인프라 사업의 경우 시설의 공공성으로 인해 정부가 개입할 수밖에 없지만 투자자금의 조달을 위해 정부가 민간 부분과 협력할 수 있는데 이와 같이 정부와 민간이 협력하는 것을 의미한다.⁵⁾ 이러한 PPP방식은 국내에서는 임대형민자사업(BTL, Build-Transfer-Lease, 이하 BTL사업)과 수익형민자사업(BTO; Build-Transfer-Operate, 이하 BTO사업) 등과 같은 민간투자사업방식으로 잘 알려져 있다.

BTO사업은 주로 도로·철도·항만 등 교통시설 등 운영에 따른 충분한 사용료수익으로 투자금 회수가 예상되는 시설을 대상으로 시행되는 것으로서 민간투자자는 준공(Build) 후 바로 소유권을 정부나 지자체로 이전(Transfer)하고 약정된 시설관리 운영기간동안 시설사용자로부터 직접 이용료를 징수하여 수익을 올려 투자금을 회수(Operate)하는 구조로 되어 있다. 그러나 교육, 문화, 복지시설과 같이 시설 특성 상 사용자로부터 사용료 부과가 어려우며, 사용료 부과만으로는 투자비 회수가 어려운 공공사업의 경우에는 정부가 적정수익률을 보장해주는 방식이 필요하며, 이를 위해 국내에서는 BTO방식의 변형인 BTL사업방식을 도입하여 시행하였다.

BTL사업방식은 민간사업자가 자금을 선투자하여 시설을 건설(Build)하고, 소유권을 정부로 이전(Transfer)한 후 관리운영권을 획득하여 주무관청으로부터 시설에 대한 임대(Lease)료를 받아 투자금을 회수하는 방식으로 여기서 말하는 임대료는 시설임대료와 운영비를 포함한 금액을 말한다. 이러한 BTL사업방식은 학교시설복합화사업을 함

Table 2. Comparison between BTO and BTL
(BTO사업과 BTL사업의 특성 비교)

Type	System	Characteristics
BTO		<ul style="list-style-type: none"> • For the facility that can collect investment fee by user • For Public Infrastructure, such as Road, Railroad, Port etc. • Risk to Private Business Partner(SPC)
BTL		<ul style="list-style-type: none"> • For the facility that can be difficult to collect investment fee by user • For Public Buildings, such as School, Military Facility etc. • Exclusion of the risk to Private Business Partner (SPC)

에 있어 민간투자를 통한 시설의 조기 확충, 빠른 공공서비스 질 향상, 총사업비 및 공사기간의 확정성, 그리고 재정투자의 효율성이라는 측면에서 도입되었다.

이와 같이 국내의 PPP사업은 현실적으로 시설에 대한 소유권과 운영권, 그리고 사업자의 투자리스크에 대한 것이 핵심이라 하겠다. 그러나 PPP사업의 기본적 개념은 공공의 복리를 위한 공공사업을 함에 있어 사업의 주체가 국가에만 한정할 것이 아니라 이용자가 함께 파트너로서 해결하자는 것임을 상기한다면, PPP사업은 오늘날 한국의 저출산, 고령화 사회에서 국민들의 삶의 질을 향상시키기 위한 공공시설사업의 원활한 진행을 위해서는 다른 접근방법이 필요하다고 보여지며, 이를 위해서는 BTO나 BTL과 같이 사업 단위에 있어 단일 개발사업 단위로 구분된 독자적인 특수목적법인 보다 지역, 또는 지구단위로 연계된 사업재정을 갖는 커뮤니티 교육기반기금으로 역할을 담당함으로써 공공재정을 대신하는 사회적 공공재정조직으로 재정립되는 것이 필요하다고 볼 수 있다.⁶⁾

이와 같이 교육, 문화, 복지 등 지역생활기반 공공기반 시설 확충사업에 있어 정부, 민간 등과 같은 기존의 한정된 역할을 벗어난 진정한 의미의 파트너십 관계가 바탕이 된 비재정적 수익(NFBs, Non-Profit Benefits)을 목적으로 조성되어야 한다⁷⁾는 것이 '비영리 민관합작투자방식(n-BPPP)'의 기본적 개념이라 하겠다.

5) 남궁진, 이상화, 해외 PPP사업에서 리스크 주요 요인에 대한 중요도와 관리 방안에 관한 연구, 대한건축학회 논문집, 대한건축학회, 28(10), 2012, p.142

6) 김우영, 김승제, 지역사회 생활기반시설 스마트 복합화에 관한 연구, 대한건축학회 논문집, 대한건축학회, 33(2), 2017, p.59

7) EPEC, The Non-Financial Benefits of OOs: An Overview of Concepts and Methodology, European PPP Expertise Centre, 2011

Table 3. List of Mix-Used Educational Facilities since 2001(학교시설복합화사업 현황)

School										School									
Open Year										Open Year									
Facility Type by Function										Facility Type by Function									
G: gym P: parking S: swimming L: library I: info. center E: etc										G: gym P: parking S: swimming L: library I: info. center E: etc									
(WH): women high school (H): high school (M): middle school (E): elementary school										(H): high school (M): middle school (E): elementary school									
N.	District	Name	Open Year	G	P	S	L	I	E	N.	District	Name	Open Year	G	P	S	L	I	E
1	Seongdong	Geumho(E)	2001	1	1	1			1	51	Nowon	Sangkyong(E)	2007	1					
2	Geumcheon	Docksan(H)	2002		1					52	Gwangjin	Gueui(E)	2007	1					
3	Seongbuk	Donam(E)*	2003	1		1			2	53	Dongdaemun	Gendong(E)	2007	1					
4	Nowon	Danhyun(E)	2003	1						54	Guro	Guhyun(H)**	2008		1				
5	Seodaemun	Ewhabu(H)	2003	1						55	Gangseo	Gagok(E)**	2008		1				
6	Jongro	Chungun(E)*	2004	1		1				56	Gangbuk	Ui(E)	2008	1					
7	Gangseo	Hwail(E)	2004		1					57	Jungrang	Junggok(E)	2008		1				
8	Gangseo	Gonhang(M)**	2004	1	1	1			2	58	Mapo	Changcheon(E)(M)	2008	1	1	1		1	1
9	Eunpyong	Yeonkwang(E)	2004		1					59	Seodaemun	Buksung(E)**	2008	1	1	1		1	1
10	Youndeungpo	Yeouido(E),(M),(H)	2004	1				1	1	60	Gwanak	Nanwoo(M)	2008	1	1			1	1
11	Yongsan	Samkwang(E)	2004	1						61	Nowon	Sangwon(M)	2008	1					
12	Eunpyong	Seoshin(E)	2004		1					62	Nowon	Hagye(M)	2008	1					
13	Jung	Chonggu(E)	2004	1		1	1			63	Guro	Guro(M)*	2008						1
14	Nowon	Suam(E)	2004	1						64	Guro	Shindorim(H)*	2008	1	1	1		1	1
15	Nowon	Junghyun(E)	2004	1						65	Seongbuk	Jangwi(E)**	2009	1	1	1	1		2
16	Yangcheon	Shinmok(H)*	2004	1						66	Gangnam	Younghee(E)**	2009	1	1	1	1	1	2
17	Seocho	Seoil(M)**	2004	1						67	Gangnam	Eunju(E)*	2009		1				
18	Youndeungpo	Dorim(E)	2005		1					68	Seongdong	Kyongsu(M)*	2009	1	1				
19	Gangnam	Poi(E)*	2005	1	1	1	1	1	1	69	Seodaemun	Hongyeon(E)	2009	1	1				
20	Jung	Seungdong(H)**	2005		1	1			1	70	Jungrang	Myeonil(E)*	2009	1	1	1		1	2
21	Dongdaemun	Sungin(M)	2005			1				71	Guro	Guro(E)	2009	1			1		
22	Mapo	Ahyun(E),(M)	2005	1		1		1	1	72	Gangbuk	Susong(M)	2009	1					
23	Yongsan	Jungkyong(H)	2005	1						73	Youndeungpo	Seonyu(M)	2009	1					
24	Dobong	Dobong(M)	2005	1						74	Guro	Gaebong(E)**	2010				1		1
25	Guro	Gaewoong(M)	2005	1						75	Geumcheon	Shinheung(E)	2010		1				
26	Jung	Jangchung(M),(H)	2005	1						76	Gangnam	Nonhyun(E)**	2011	1	1	1	1	1	2
27	Seocho	Shindong(M)**	2005		1					77	Dongdaemun	Hwikyong(M)	2011		1				
28	Dobong	Changil(M)	2006	1						78	Dobong	Dobong(E)	2011	1					1
29	Seocho	Eunnam(M),(H)**	2006	1	1	1	1	1	2	79	Gangbuk	Miyang(E)*	2011	1					2
30	Dongdaemun	Cheongyang(E)	2006		1					80	Dobong	Shindobong(M)	2011	1					
31	Yangcheon	Shinseo(H)**	2006	1	1	1			1	81	Yancheon	Ganseon(E)**	2011	1					2
32	Jung	Sungdonggong(H)	2006		1					82	Yancheon	Gangwuel(E)**	2011	1					
33	Gangseo	Kyongseo(M)**	2006	1		1		1	2	83	Yancheon	Geumok(M)*	2012	1	1		1	1	1
34	Kangdong	Sungil(E)*	2006	1		1		1	1	84	Yancheon	Shinwon(E)*	2012	1				1	2
35	Jung	Bongrae(E)*	2006	1		1	1			85	Yancheon	Yangcheon(M)**	2012	1					1
36	Youndeungpo	Youndeungpo(WH)	2006		1					86	Nowon	Cheonggye(E)	2012	1					1
37	Nowon	Jungpyong(M)*	2006	1				1	1	87	Seocho	Shinbanpo(M)*	2012	1	1		1	1	1
38	Seungbuk	Dongshin(E)**	2006	1					1	88	Gwanak	Dangnok(M)**	2012	1	1				2
39	Gangseo	Chihyun(E)**	2006	1						89	Eunpyong	Yeonshin(M)	2012		1				
40	Dobong	Changdong(M)*	2006			1				90	Yancheon	Yangseo(M)**	2012	1			1	1	1
41	Gwangjin	Gwangnam(E)	2006	1						91	Gangnam	Shingu(E)	2013	1	1	1			1
42	Eunpyong	Jeungsan(E)	2006			1				92	Gangnam	Daewang(E)	2013	1	1				1
43	Dobong	Chodang(E)**	2007		1					93	Dongjak	Dongjak(E),(M)	2013	1	1				1
44	Gangdong	Gildong(E)**	2007	1	1	1	1	1	2	94	Gangnam	Dogok(E)	2013	1	1	1	1		2
45	Seodaemun	Hongjae(E)*	2007	1	1		1	1	1	95	Seungbuk	Kyongdong(H)*	2013		1		1		
46	Jungrang	Wonmuk(H)	2007		1					96	Jungrang	Jungrang(E)	2013	1	1				
47	Gangnam	Eunbuk(E)**	2007	1	1	1	1	1	1	97	Dobong	Shinhak(e)	2013	1					1
48	Yongsan	Itaewon(E)*	2007	1	1	1			1	98	Gwanak	Nambu(E)	2014	1	1				1
49	Yangcheon	Jungmok(E)**	2007	1	1	1			1	99	Gangbuk	Susong(E)	2017	1	1			1	1
50	Yongsan	Wonhyo(E)	2007	1															

(Reference: 2017 Educational Facility Data by Seoul Education Office)

* changed program of facilities

** changed program and area of facilities

3. 학교시설복합화사업과 BTL 사업방식

3.1 학교시설복합화사업의 현황

2000년에 들어와 국내에서는 학교시설과 지역 커뮤니티와의 연계를 위하여 학교시설복합화사업을 추진하였다. 그러나 신도시 개발 등으로 인한 학교의 신설과 함께 기존 도심지의 노후화된 학교시설의 개축 등으로 인한 막대한 교육시설 투자비용은 재정부담을 초래하였다. 2005년 민간투자법 시행령의 개정을 통한 교육시설에 있어 민간투자방식인 BTL사업방식은 이러한 문제를 해결하는 대안으로 적극적으로 검토하여 시행되었다.

2001년도 금호초등학교 완공을 시작으로 2017년까지 수행된 서울시 학교시설복합화사업은 총 99개 학교에 이른다. Table 3은 학교시설복합화사업 진행을 통해 2017년까지 완공된 학교들의 현황으로서 복합화사업을 통해 추가적으로 확장된 학교시설 프로그램들의 현황⁸⁾을 분류하여 정리한 것이다.

학교시설복합화사업을 통해 완공된 학교들의 복합화 프로그램을 살펴보면 체육관, 주차장, 수영장, 문화센터, 정보센터, 기타시설(도서관, 급식실 등)들로 모두 지역주민과 공유가 가능한 시설들로 구성되어 있음을 알 수 있으며, 이 중 지역시설 연계성이 강한 체육관과 주차장 프로그램이 학교시설복합화사업 프로그램으로 가장 많은 수요가 있었다.⁹⁾ 특히 학교 내 지하주차시설을 설치하는 경우를 살펴보면 학교가 저층고밀지역에 위치한 경우로서 학교와 지자체가 사업분담과 운영에 관한 협의를 바탕으로 지역 내 열악한 주거환경 개선을 함에 있어 학교시설복합화사업을 하나의 방안으로 실천한 것이라 하겠다.

2014년 12월 기준 각 학교들이 운영하고 있는 복합화 프로그램과 원래 학교시설 복합화사업에서 제안된 프로그램과 비교를 해보면 프로그램의 변경, 또는 전용되어 이용하는 학교가 46개가 있으며, 이에 따른 복합화 시설면적의 증감 역시 발생하고 있다.

3.2 BTL방식의 학교시설복합화 사례

사업 추진을 위한 재정적 측면을 살펴보면 학교시설복합화사업의 대부분은 교육청의 자체 재정사업으로 수행되었으며, BTL사업으로 추진된 학교시설복합화는 신도립고

(2009), 휘경중(2011), 언주초(2009), 개봉초(2010)로 총 4개 학교가 있다. 이들 학교의 복합화사업에 소요되는 사업비는 신도립고를 제외한 나머지 3개 학교의 경우 전액 자치구, 또는 시를 통해 지원된 것으로서 복합화 시설의 프로그램과 운영에 있어 학교시설 내 지역주민의 공익을 위한 내용으로 이루어져 있다.

Table 4는 4개 학교의 복합화사업시설현황을 복합화 프로그램 현황, 소요예산, 사업분담비율, 사업운영권으로 나누어 비교한 것이다. 4개 학교의 BTL을 통한 복합화사업은 기능별 시설유형에 있어서는 학교시설복합화사업의 취지에 의거하여 체육관, 지하주차장, 도서관 등과 같이 지역에 한정적으로 개방하여 지역공공시설로서 공유가 가능한 것들로 구성되어 있으며, 특히 자치구의 재정을 통한 학교 BTL사업은 그 목적이 지역사회를 위한 시설이라는 것으로 지역의 주거환경에 있어 가장 열악하다고 할 수 있는 주차문제 해결을 위한 주차장 계획이 우선시 되고 있음을 알 수 있다.¹⁰⁾

이러한 유형의 복합화시설들은 완공 후 시설의 소유권은 교육청에 있으나 BTL사업의 특성상 운영 책임이 있는 학교장의 경우에는 시설위탁업체로부터의 계약비용으로 유지·관리비용을 충당하여야 하는 현실적 문제와 함께 시설운영의 전문성으로 인해 불가피하게 모든 시설의 운영권을 자치구에 위탁하여 관리하는 실정이다. 또한 BTL사업의 사업비 내에 유지관리비용의 부재라는 특성상 유치된 시설들의 지속적인 유지에 필요한 재원이 없어 시설들은 시간이 지남에 따라 노후화가 가중되어 학생들의 교육환경 현대화라는 복합화 사업의 취지에 한계성을 보임과 동시에 지역주민들의 시설이용률이 저하되는 문제점을 가지고 있다고 할 수 있다.

3.3 소 결

지금까지 서울시내 BTL방식으로 추진된 학교시설복합화 사례들을 살펴보면, 교육청과 지자체라는 상치되는 이해관계를 가지고 있는 두 담당기관의 주도하에 학교시설복합화사업에 있어 BTL방식이 추진되었으며, 이에 따른 다음의 두 가지 측면에 있어서 한계성을 가지고 있음을 알 수 있다.

첫째, 사업의 주체가 모두 공공기관으로 진행되면서 학교시설복합화사업의 실질적 이용대상인 학생과 지역주민

8) 2014년 12월 기준임.

9) 복합화사업을 통해 완공된 총 99개 학교의 복합화시설을 살펴보면, 체육관 74개소, 주차장은 50개소, 수영장 29개소, 정보센터 22개소, 도서관 17개소, 그리고 문화센터, 급식실 등의 기타 시설은 59개소가 설치되었음.

10) 4개의 학교BTL사업 중 개봉초의 구립도서관을 제외한 신도립고, 언주초, 휘경중의 경우에는 지하주차장만이 계획되었으며, 운영 역시 구청에서 담당하고 있는 상황이다.

Table 4. Analysis of BTL Case Studies(BTL사업방식 학교시설 사례분석)

Shindorim High School		Eonju Elementary School	
			
Year	2006(MOU) / 2008(Open)	Year	2007(MOU) / 2009(Open)
Area of BTL(m ²)	14,885	Area built (m ²)	8,193
Program(Area)	Gym(989), Parking(10,171), Swimming(1,767), Health Center(955), Info.Center(1,003)	Program	Parking(8,193)
Budget (thousand won)	3,227,000 (Education office: 1,614,000 / District office: 1,613,000)	Budget (thousand won)	8,800,000 (Education office: 0 / District office: 8,800,000)
Authority to Manage	School	Authority to Manage	Gangnam District Office
Gaebong Elementary School		Hwigyong Middle School	
			
Year	2008(MOU) / 2010(Open)	Year	2007(MOU) / 2011(Open)
Area built (m ²)	1,104	Area built (m ²)	7,209
Program	Library(972),	Program	Parking(7,209)
Budget (thousand won)	1,984,995 (Education office: 0 / District office: 1,984,995)	Budget (thousand won)	5,604,510 (Education office: 0 / District office: 5,604,510)
Authority to Manage	Guro District Office	Authority to Manage	Dongdaemun District Office

의 역할의 부재이다. 이에 따라 복합화사업에 의해 건설된 시설들의 기능은 학교시설복합화를 통한 지역커뮤니티 활성화보다는 운영·관리를 위한 수익성의 유무에 절대적으로 좌우되고 있음을 알 수 있다.

둘째, 유지관리의 독립적 권한으로 인한 지속적 관리의 어려움으로서 이는 학교용지 안에 있는 시설물의 권리권한이 학교장, 또는 교육청에 귀속됨으로써 지역의 입장에서 시설물을 관리하거나 향후 전략을 세우기가 어렵다는 것이다. 더욱이 학교가 시설의 운영을 민간업자, 또는 지

방자치단체에 위탁하는 경우 운영단계에서 나타나는 다양한 문제점이나 이에 대한 개선사항들에 소극적으로 대처하게 되며, 이에 따라 시설의 지속성은 사라지며, 노후화는 가속화될 수밖에 없는 구조적 한계를 가지고 있다.

이러한 BTL방식을 통한 학교시설복합화에서 나타나는 문제점들에 대한 대안으로는 교육·복지·문화 등과 같은 저수익형 생활기반시설에 대한 민간투자사업방식에 있어 사업단위의 확대와 함께 사업추진에 있어 기존 BTL사업 내 사업별 특수목적법인(SPC, Special Purpose Company)에

의한 방식보다는 연계된 사업재정을 가지고 있는 커뮤니티 교육기반기금에 의한 비영리적 공공-민간 파트너십이라 할 수 있는 n-BPPP방식이 대안으로 가능하리라 여겨지며 이를 위한 방안은 다음과 같다.

첫째, 기존 학교시설의 BTL사업은 담당기관들의 이해에 따라 학교별 복합화시설에 대한 단일 개별사업 단위로 이루어져있으나, 이 사업단위를 지역 및 지구단위로 확대하여 도시 내 학교시설복합화사업을 통해 창출된 시설들의 네트워크화를 구축하는 것이다. 이는 학교시설복합화사업을 통해 만들어진 지역공공시설들의 용도적 획일성을 방지할 뿐만 아니라 도시적 차원에서 지역수요와 여건이 반영된 프로그램을 적용할 수 있게 되어 사용자들은 해당 지역 내 다양한 용도의 공공시설들을 공유할 수 있다. 이는 기존의 학교시설 BTL사업이 공급자 중심에서 수요자 중심으로 변화되어야 한다는 것을 의미하기도 한다.

둘째, 관리·운영에 있어서의 공동권한 부여를 통한 공동부담이 이루어질 수 있는 통합적 운영이 되어야 한다. 현재는 학교시설의 관리가 교육청 내지 학교장에게 귀속됨으로써 지역 주민과의 공동이용이 불가능하고 사업완료 후 평가과정이 체계적으로 관리되기 힘들다. 따라서 학교 내 지역에서 활용되는 학교커뮤니티 시설은 지역단위에서의 지방정부가 주도적으로 관리권한을 갖고 학교장, 또는 교육청과 공동 이용권한을 가지도록 하여 시설들의 효율성을 극대화하도록 하여야 한다.

셋째, 유지·관리를 위한 BTL사업의 재정지원 방식의 개선이다. 현재 BTL사업은 주무관청에서 임대사업자의 최소한의 수익을 보장하기 위해 계약기간 동안 지속적인 재정적 지원을 하고 있다. 그러나 이러한 사업구조는 임대사업자들이 시설의 유지·관리에 있어 발생하는 다양한 문제들과 이에 따른 개선사항들에 대해 소극적으로 대처하는 주요 요인으로 작용하고 있다고 할 수 있다. 따라서 기존의 재정지원방식에 있어 시설에 대한 공공과 민간이 함께 참여하는 지속적인 리뷰(review)와 모니터링(monitoring) 제도를 통해 운영성과를 검증·평가하여 차등적으로 이루어져야 할 것이다.

4. 결론

오늘날 학교시설은 지역 내 주요한 거점시설로서 학생들의 교육과 함께 지역의 거주환경의 질적 향상과 주민들의 커뮤니티를 위한 공공시설로 자리잡고 있다. 이는 과거 학교가 지역 내 고립된 영역에서 벗어나 지역과의 경계가

점차적으로 사라지는 것을 의미하는 것이며, 그 일환으로서 2001년부터 순차적으로 진행된 학교시설복합화사업은 국가재정사업을 통하여 학생들에게는 현대적 교육환경, 지역 주민들에게는 부족한 지역 내 공공복지시설 마련이라는 상생적 해결을 위한 시도이다. 그러나 오늘날 가속화되는 저출산 고령화에 따른 사회복지비용의 기하급수적 증가에 따른 국가재정의 고갈화는 노후화된 학교시설의 교육환경 개선과 학교시설복합화에 의해 구축된 시설들의 지속적인 관리운영에 있어 한계성을 가지고 있다.

이에 본 연구는 학교시설복합화사업의 방식의 대안으로서 민관협력사업방식인 ‘비영리 공공민간협력방식(non-BPPP, non Benefits Public-Private Partnerships)’에 대한 이해를 통한 현재의 학교시설복합화사업 내 민간투자사업방식인 BTL방식의 발전적 방안을 제시하고자 하였다. 이를 위해 현재까지 학교시설복합화사업으로 완공된 학교의 운영현황을 살펴보았으며, 이 중 BTL방식으로 수행된 4개 학교에 대한 건축프로그램, 사업재정, 사업운영권 및 관리 등에 대한 비교분석을 진행하였다. 그 결과 학교 내 복합화 시설들의 주요프로그램들은 체육관, 도서관, 정보센터, 주차장 등 획일적인 시설들로 한정되어 있음을 알 수 있었으며, 또한 사업 초기 교육청과 학교와의 협약 당시와는 다른 용도로 변경, 또는 전용되어 운영되고 있음을 알 수 있었다. 이는 복합화 사업을 시작함에 있어 사용자인 지역 주민과의 심도 있는 협의과정이 부족하여 나타난 결과라 할 수 있다. 특히 교육청과 지자체 간 협약을 통해 진행되었던 BTL방식의 학교시설복합화 사례들을 보면, 대부분이 학교 운동장 부지의 지하를 이용한 공용주차장 설치가 주요한 것이었음을 알 수 있었다. 이는 교육환경의 개선이라기보다는 주차문제 해결이라는 지역의 주거환경개선을 위한 것으로밖에 이해될 수 없을 것이다.

이와 같이 학교시설복합화사업에 있어 학교와 지역, 그리고 이용자들의 특성에 따른 차별화된 시설프로그램이 적용되지 못하는 현상은 학교시설복합화사업이 학교별 단위 개별사업으로 진행되면서 나타난 결과라 할 수 있다.

‘비영리 공공민간협력방식(non-BPPP, non Benefits Public-Private Partnerships)’은 지역생활기반 공공시설 확충사업을 함께 있어 사업 단위를 지역, 또는 지구단위로 연계하여 추진하는 것으로서 사업재정에 있어서도 사회적 기금을 통해 이루어진다. 이러한 방식을 통한 학교시설복합화사업은 사업의 단위가 기존의 학교단위가 아닌 지구, 또는 도시적 차원에서의 지역적 여건과 수요가 반영되어야 하는 것으로서 이에 따라 학교 내 계획된 지역공공시

설들의 용도적 확일성이 방지될 수 있으며, 사용자들은 지역 내 다양한 용도의 공공시설들을 공유할 수 있게 될 것이다. 또한 비영리 공공민간협력방식의 사업재정에 있어서는 공공과 민간이 함께 만든 기금을 통한 것으로서 저출산 고령화에 따른 국가의 사회복지비용의 절감과 함께 운영·관리에 있어 공공과 민간이 함께하는 리뷰와 모니터링을 통해 시설들의 지속적인 개선이 이루어 질 수 있음을 알 수 있었다.

이와 같은 비영리 공공민간협력방식을 통한 학교시설복합화사업은 기존의 국가재정지원을 통한 사업방식과 민간 자본투자를 통한 사업방식인 BTL방식이 가진 한계성을 극복하는 대안이라 할 수 있으나 적용을 함에 있어서는 법적·행정적 절차들이 뒷받침이 되어져야 할 것이다. 본 연구에서는 이러한 문제에 대해서는 구체적으로 파악하지 못하였으며, 이에 따라 향후 학교시설복합화사업에 있어 비영리공공민간협력방식의 적용의 문제에 있어서는 해결 방안을 제시하지 못한다는 한계를 갖는다. 이에 대한 연구는 추후 지속적으로 진행되어 비영리 공공민간협력방식의 실행을 위한 구체적인 절차가 마련되어야 할 것으로 여겨진다.

References

1. Choe, Byeong-Kwan, A Proposal for Revitalizing Community School within BTL Projects, Journal of the Korean Institute of Educational Facilities, 13 (3), pp.99-103, 2006.
2. Hwang, Sung-Hye and Park, Soo-Been, A Study on the Complexes of the School Facilities as a Local Community Center, Proceedings of the Korean Housing Association, pp.338-343, 2009.
3. Kim, Seung-Jae, A Study on the Functional Mixed-use between School Buildings and Community Facilities, Journal of the Korean Institute of Educational Facilities, 16 (1), pp.51-53, 2009.
4. Kimm, Woo-Young and Kim, Seung-Jae, Smart Community Facilities as Local Daily-life Based Infrastructure, Journal of Architectural Institute of Korea Planning & Design, 33 (2), pp.56-59, 2017.
5. Kimm, Woo-Young and Seo, Boong-Kyo, Educational Environment Upgrade by Private Finance Initiative, Journal of Architectural Institute of Korea, 27 (12), pp.3-8, 2011.
6. Lee, Sang-Jun, et al., A Study on the School Network Plan for Use of School Facilities as Local Community

- Facilities: Focused on the Old Section of Seongnam City, Journal of Architectural Institute of Korea, 22 (5), pp.115-126, 2006.
7. Nam, Gung-Jin and Lee, Ssang-Ho, An Analysis on the Importance and Method of Mitigation about Main Risk Factors in Overseas PPP Business, Journal of Architectural Institute of Korea, 28 (10), pp.141-142, 2012.
8. Strauss, H. ed., Public and private financing of infrastructure: Evolution and economics of private infrastructure finance, EIB Papers, 15(1).

접수 2017. 11. 6
1차심사완료 2017. 11. 17
게재확정 2017. 11. 17