

2022년 그린스마트미래학교 임대형
민자투자사업(BTL) 추진에 대한 동의안
검 토 보 고

I . 회부경위

1. 의안번호 : 제371호
2. 제 출 자 : 서울특별시교육감
3. 제출일자 : 2022. 10. 17.
4. 회부일자 : 2022. 10. 17.

II . 제안이유

- 교육부는 「그린스마트 미래학교 종합 추진계획 및 실행계획」에 의거 40년이 경과한 노후학교 시설을 2021년부터 2025년까지 개축·리모델링을 통하여 교수학습 혁신이 가능한 미래형 학교로 전환하는 그린스마트 미래학교 사업물량의 75%는 재정사업으로, 25%는 민간투자방식으로 추진하도록 하고 있음
- 2022년 승인된 민자한도액 내에서 2022년도 그린스마트 미래학교 대상학교 중 최종 5교를 선정 BTL방식 추진토록 결정
- 이에 민간투자사업기본계획 제115조 제4항의 규정에 따라 시의회 의결을 받아 동 사업의 원활한 추진을 도모하고자 함

III. 주요내용

1. 2022년 그린스마트 미래학교 임대형 민자사업(BTL) 대상

○ 2022년 교육부 배정물량

(단위: m², 억원)

재정사업(A)		임대형 민자사업(B)		합계 (A) + (B)	
사업물량1)	총사업비	사업물량1)	민자한도액2)	사업물량1)	총사업비
187,000	2,811(69%)	60,500	1,263(31%)	247,500	4,074(100%)

※ 1) 사업물량은 1동당 2,750m² 적용(교육부 기준)

2) 민자한도액: 민간자본 투입 금액으로서 총 민간투자비를 의미(건설보조금, 운영비, 부가세 제외)

○ 2022년 서울시교육청 선정현황

(단위: 백만원, 부가세 제외)

지역	학교명	부지면적	면적(지하주차장 포함)(m ²)		민간투자비
			당초	변경	
서부	서울불광초등학교	17,421	12,007	16,747	25,107
동작관악	서울인헌초등학교	20,599	9,812	13,990	31,596
성동광진	서울동명초등학교	17,715	11,404	13,472	24,127
성북강북	서울동신초등학교	16,961	10,020	12,920	26,343
동부	서울용두초등학교	18,206	7,913	12,453	20,054
계	5교	90,902	51,156	69,582	127,227

2. 사업대상학교 통합공사 기준 및 현황

○ 통합공사 현황

(단위: 백만원, 부가세 제외)

사업명	학교명	민간투자비1)			건설보조금2)		총사업비 (A) + (B)	비고
		사업유형	면적(m ²)	금액(A)	면적(m ²)	금액(B)		
불광초 외 1교 (인헌초)	불광초	개축	7,352	25,107			28,286	지하주차장
		증축	2,800					
		리모델링			6,595	3,179		
		소계	10,152	25,107	6,595	3,179	28,286	
	인헌초	개축	9,814	31,596			33,075	지하주차장 , 실내야구장
		증축	2,320		340	1,479		
		리모델링			1,516			
		소계	12,134	31,596	1,856	1,479	33,075	
합계(2교)		22,286	56,703	8,451	4,658	61,361		
동명초 외 2교 (동신초, 용두초)	동명초	개축	7,589	24,127			25,532	지하주차장
		증축	2,240					
		리모델링			3,643	1,405		
		소계	9,829	24,127	3,643	1,405	25,532	
	동신초	개축	7,389	26,343			27,709	지하주차장
		증축	2,160					
		리모델링			3,371	1,366		
		소계	9,549	26,343	3,371	1,366	27,709	
	용두초	개축	6,097	20,054			22,317	지하주차장
		증축	2,080					
		리모델링			4,276	2,263		
	소계	8,177	20,054	4,276	2,263	22,317		
합계(3교)		27,555	70,524	11,290	5,034	75,558		
총계(5교)		49,841	127,227	19,741	9,692	136,919		

3. 의무부담 행위 조서

○ 의무부담 관리기간: 20년(2027. 12월 ~ 2046. 12월 예정)

○ 의무부담 관리기간(20년) 중 정부지급금 지급 예정액

(단위: 백만원, 부가세 제외)

사업명	학교명	정부지급금			건설보조금 ³⁾ (B)	총소요액 (A) + (B)	비고
		임대료 ¹⁾	운영비 ²⁾	합계(A)			
불광초 외 1교 (인헌초)	불광초	39,776	9,086	48,862	3,179	52,041	
	인헌초	37,511	7,836	45,347	1,479	46,826	
	소계	77,287	16,922	94,209	4,658	98,867	
동명초 외 2교 (동신초, 용두초)	동명초	30,852	7,680	38,532	1,405	39,937	
	동신초	34,785	7,425	42,210	1,366	43,576	
	용두초	30,503	7,209	37,712	2,263	39,975	
	소계	96,140	22,314	118,454	5,034	123,488	
총계		173,427	39,236	212,663	9,692	222,355	

IV. 검토 의견(수석전문위원 김창범)

1. 제안경위 및 주요내용

- 동 동의안은 2022년 10월 17일 서울특별시교육감에 의해 의안번호 제371호로 제출되어 2022년 10월 21일 우리 위원회로 회부되었습니다.
- 동 동의안은 40년 이상 경과된 학교를 개축 또는 리모델링하는 그린스마트미래학교 사업 중 BTL 방식으로 사업을 추진하게 될 5개교에 대해 「민간투자사업기본계획」 제115조제4항¹⁾ 및 「지방자치법」 제47조제1항제8호²⁾에 따라 지방의회의 동의를 받으려는 것입니다.

2. 주요 검토의견

- 그린스마트미래학교는 40년 이상 노후화된 학교건물을 개축 또는 리모델링하는 사업으로 교육부는 2021년부터 5년간 서울지역에 총 3조 2,341억원을 투자하여 496동에 대해 개축 및 리모델링을 진행할 계획입니다.
- 사업방식은 재정사업으로 75%, BTL 사업으로 25%가 추진될 예정이며 서울시교육청은 총 사업비 3조 2,341억 중 재정사업으로 2조 2,814억원, BTL 사업으로 9,527억원을 지출할 예정입니다.
- 금번 동의안은 2022년 BTL 사업 물량인 5개교 사업비 1,369억 1천 9백만원의 사업 추진에 대한 의회의 동의를 구하기 위한 것입니다.

1) 기획재정부. '민간투자사업기본계획'

제115조(한도액의 설정 등) ④ 지방자치단체가 주무관청이 되는 사업은 해당사업을 대상사업으로 지정고시하기 이전의 적정시기에 「지방자치법」 제39조제1항제8호에 따른 의무부담행위로 지방의회의 의결을 거쳐야 한다.

2) 제47조(지방의회의 의결사항)

① 지방의회는 다음사항을 의결한다.

8. 법령과 조례에 규정된 것을 제외한 예산 외의 의무부담이나 권리의 포기

[표-1] 서울시교육청 2022년 BTL 사업 물량 및 총사업비

(단위: 백만원, 부가세 제외)

사업명	민간투자비		건설보조금		총사업비 (A) + (B)
	면적(m ²)	금액(A)	면적(m ²)	금액(B)	
5개교	49,841	127,227	19,741	9,692	136,919

○ 5개의 BTL 대상교는 효과적인 사업관리를 위해 거리 및 사업시기를 고려한 통합공사³⁾ 방식으로 추진될 예정이며, 통합공사 방식에 있어서 거리 및 사업비를 고려하여 총 사업비가 1,000억원⁴⁾이 넘지 않는 범위에서 2개교와 3개교로 통합하였는바,

이와 같은 BTL 운영 방식은 단일사업 규모가 작을 경우에도 민간사업자의 참여도를 높임으로써 일정 규모 이상의 BTL 사업 운영을 가능하게 하고, 통합학교들이 근거리에 위치하고 있어 완공 후 감리자 인건비 및 현장관리 비용을 절감할 수 있다는 장점이 있다 하겠습니니다.

3) 2개 이상의 학교를 하나로 묶어 사업을 추진하는 방식

4) 「사회기반시설에 대한 민간투자법 시행령」

제6조(심의위원회의 심의를 거쳐야 하는 대상사업) 법 제8조의2제2항에서 “대통령령으로 정하는 일정 규모 이상의 대상사업”이란 총사업비(제13조의2에 따라 산정된 총사업비를 말한다. 이하 같다)가 2천억원(법 제4조제2호*에 따른 방식으로 추진되는 사업의 경우에는 1천억원을 말한다) 이상인 사회기반시설사업을 말한다.

※ 「사회기반시설에 대한 민간투자법」

제4조(민간투자사업의 추진방식) 민간투자사업은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 방식으로 추진하여야 한다.

1. 생략
2. 사회기반시설의 준공과 동시에 해당 시설의 소유권이 국가 또는 지방자치단체에 귀속되며, 사업시행자에게 일정기간의 시설관리운영권을 인정하되, 그 시설을 국가 또는 지방자치단체 등이 협약에서 정한 기간 동안 임차하여 사용·수익하는 방식
3. ~ 6. 생략

[표-2] BTL 사업대상 학교 현황

(단위: 백만원, 부가세 제외)

사업명	학교명	학교수	사업물량(m ²)					민간 투자비
			개축	주차장	증축	리모델링	합계	
불광초 외 1교 (인현초)	서울불광초등학교	1	7,352	2,800	-	6,595	16,747	25,107
	서울인현초등학교	1	9,814	2,320	340	1,516	13,990	31,596
합 계		2	17,166	5,120	340	8,111	30,737	56,703
동명초 외 2교 (동신초, 용두초)	서울동명초등학교	1	7,589	2,240	-	3,643	13,472	24,127
	서울동신초등학교	1	7,389	2,160	-	3,371	12,920	26,343
	서울용두초등학교	1	6,097	2,080	-	4,276	12,453	20,054
합 계		3	21,075	6,480	0	11,290	38,845	70,524
전 체		5	38,241	11,600	340	19,401	69,582	127,227

○ 서울시교육청은 금번에 동의안을 제출하면서 불광초, 동명초, 동신초, 용두초 등 4개교에 대해 개축건물과 지하주차장을 별도로 분리하여 ‘개축 및 증축’의 건으로 제출하였습니다.

그러나 지하주차장은 개축 건물 지하에 있는 것으로 지하주차장을 포함하여 ‘개축’의 건으로 보는 것이 타당하며, 금번에 교육청이 제출한 「서울시교육청 2023년도 정기분 공유재산 관리계획안」(의안번호 제370호)에서도 불광초 등 4개교의 사업유형을 ‘개축’으로 제출한 바 있습니다.

이처럼 교육청은 동일한 교육행정국내에서 동일한 안건을 제출함에 있어 사업유형을 달리하여 제출하고 있는 바, 이는 의회에 안건제출시 안전 검토와 조정이 제대로 이루어지고 있지 못함을 방증하는 것으로 엄중한 주의가 필요할 것으로 사료되고,

동 건의안의 불광초 등 4개교의 ‘개축 및 증축’은 상정 안전의 일관성 유지를 위해 ‘개축’으로 수정할 필요가 있는 것으로 판단됩니다.

○ 한편, 동 동의안의 민자투자사업자 선정 평가⁵⁾는 기획재정부의 ‘민간투자사업기본계획’을 근거로 교육부가 구성한 지표에 의해 이루어지며 1,000점 만점에 설계계획 260점, 건설계획 90점, 운영계획 160점, 재무분야 490점으로, 평가점수 순으로 우선협상 대상자와 사업 시행자를 지정하게 됩니다.

○ 이와 관련하여 지표별 점수 분포를 살펴보면, 가격 요소와 관련된 운영계획 및 재무분야의 점수가 기술과 직접적으로 연관된 설계계획 및 건설에 대한 점수보다 배점이 높게 배정되어 있는바,

이러한 배점 분포는 사업자 선정과정에서 저가 입찰, 열악한 재정 여건의 업체 선정, 불안정한 컨소시엄 구성으로 이어질 우려가 적지 않다 하겠습니다.

5) 기획재정부공고 (제2022-123호) 민간투자사업기본계획

제79조(평가 배점 및 기준)

① 주무관청은 사업의 특성에 따라 영 제13조제1항에 따른 평가항목을 적정하게 조정하거나 평가항목에 적정한 가중치를 부여하여 평가하는 등 사업계획의 평가항목 및 평가기준을 객관적이고 구체적으로 설정·운영하여야 한다.

② 기술과 가격 요소의 평가배점은 다음 각 호를 고려하여 적정하게 배분한다.

1. 사업의 특성, 건설·운영의 난이도, 가격경쟁여건 등을 종합적으로 감안하여 사업계획제출자간의 건설·운영계획 등 기술요소의 평가점수 편차와 가격요소의 평가점수 편차를 적정한 수준에서 유지
2. 기술력·경영능력 등이 상대적으로 덜 중요하다고 판단하는 사업의 경우에는 가격요소 배점비율을 100분의 50 이상으로 상향조정하여 평가
3. 특정항목에 의해 평가결과가 과도하게 영향을 받지 않도록 평가항목간 배점 및 평가점수 편차를 상호 균형되게 유지

③ 평가기준은 최대한 객관적·구체적으로 제시하고 가급적 계량화하며 산정방식을 사전에 제시한다. 다만, 불가피하게 정성적 평가를 하여야 하는 경우에는 등급제 활용 등 객관적 평가기준을 적용하고 주관적 요소를 최대한 축소하도록 하여야 한다.

- 실제 서울시교육청이 2005년부터 2009년까지 추진한 BTL 20개 사업 운영현황을 분석한 결과, 총 20개 사업 중 협약 당시 컨소시엄이 제대로 유지되고 있는 사업은 7개에 불과한 상황입니다.
- 따라서 서울시교육청은 현재 선정 중인 기존 컨소시엄의 운영현황에 대해 평가한 후, 향후 사업자 선정과 관련한 평가지표 및 평가방법을 종합적으로 검토하여 평가지표 개선을 위해 노력해야 할 것으로 사료됩니다.
- 한편 서울시교육청은 BTL사업 지표금리를 과거 1년간의 5년 만기 평균 국채금리(1.22%)로 산정하고 가산율을 1%로 산정하여 총 사업수익률을 2.22%로 산정하였습니다⁶⁾.

이와 관련하여 기획재정부의 민간투자사업기본계획에 따르면⁷⁾ 지표금리는 5년마다 조정하도록 되어있는 바, 서울시교육청은 최초 BTL 사업을 시행할 때 금리 산정 기간 및 가산율 적용에 대해 보다 심도 있는 분석을 시행하고 BTL사업의 적정 금리 산정 기간 및 적정 가산율을 산출 적용해야 할 것으로 사료됩니다.

6) 서울시교육청은 기획재정부 ‘민간투자사업기본계획’ 제12조제4항*에 따라 사업수익률 산정을 한국교육개발원 ‘교육시설·환경연구센터’에 의뢰해 산정받았고, 현재 2021년 BTL 사업의 민간투자 사업자 선정을 위한 협상을 진행중임.

* 「민간투자사업기본계획」

제12조(약정 사업수익률의 결정) ① ~ ③ 생략.

④ 주무관청은 협상에서 제시할 사업수익률 수준의 산정 및 사업수익률 협상과 관련하여 공공투자관리센터 등의 지원을 받을 수 있다.

7) 제17조(수익률의 산정)

① 임대형 민자사업의 수익률은 법인세전 수익률을 기준으로 자금조달비용, 사업위험도 등을 감안하여 개별 사업별로 사업제안자들의 경쟁에 의한 제안 등을 통해 결정하되, 5년 만기 국채금리인 지표금리에 장기투자프리미엄, 건설·운영위험 프리미엄 등을 반영한 가산율(α)을 더하여 산정한다.

② 최초 지표금리는 관리운영권설정일 직전 5영업일의 5년 만기 국채금리 평균값을 적용한 금리를 적용하되, 최초 지표금리 이후 지표금리의 조정은 조정일자 직전 5영업일의 5년 만기 국채금리 평균값을 적용하여 5년마다 조정함을 원칙으로 한다.

③ 가산율(α)은 실시협약 체결시 확정하며 이후에는 조정하지 않는다.

- 이상으로 「2022년도 그린스마트미래학교 임대형 민자투자 사업(BTL) 추진에 대한 동의안」에 대한 검토보고를 마칠 것입니다.

[붙임] 그린스마트미래학교 민간투자 사업자 선정 평가 지표

평가 분야		평가항목	배점
설계계획 (260)	사전분석 (20)	①사전기획결과 반영 및 이해	10
		②미래교육과정 이해 및 공간과의 연계방안	10
	배치 및 건축계획 (50)	①기존 건물 배치와의 연계성	10
		②부지 이용의 효율성	10
		③동선계획(이용자 안전, 효율성 등)	10
		④무장애, 안전계획	10
		⑤사용자참여설계 및 임시교사(대체시설) 디자인	10
	공간혁신계획 (70)	①교육과정과 연계하는 학습공간계획	20
		②학습지원공간 및 공용공간 계획	20
		③소통·휴식 공간계획	15
		④차별화된 인테리어, 가구, 비품계획	15
	그린특화계획 (50)	①실내외 그린계획(공기질, 미세먼지, 쾌적)	20
		②그린분야 인증계획 적정성	10
		③생태교육계획 적정성	10
		④그린설비 감시, 관리, 제어 계획 적정성	10
	스마트특화계획 (50)	①ICT기반 교수학습 시스템구축·연계 계획	20
		②창의융합형·맞춤형 학습인프라 지원계획	10
		③스마트 학교관리계획 구축 및 연계계획(시설, 안전, 환경 등)	10
		④기존 및 외부시스템 연계를 위한 유연한 호환 및 확장계획	10
	학교특화계획 (20)	①학교복합시설 및 지역커뮤니티 연계계획	10
②기타 추가제안 적정성		10	
건설계획 (90)	사업관리계획 (20)	①사업관리 및 리스크관리 총괄 계획	10
		②하자발생 시 대책, 하자보수기간 연장계획	10
	시공품질계획 (70)	①구조 및 공법의 특화계획	10
		②민원 방지 및 발생 시 처리계획	10
		③위험요인 및 환경·안전관리 계획	10
		④주요 부실요인 및 방지를 위한 시공계획	10
		⑤공정관리계획	10
		⑥품질관리계획(대체시설 포함)	10
		⑦주요 자재에 대한 내구성 및 품질 확보계획(기존 장비 및 가구에 대한 이사이전 계획과 신규장비 및 가구선정 포함)	10
		⑧공사준비 및 안전관리 계획	10
유지관리계획 (30)	①유지보수비 관리계획	10	
	②유지보수비 집행계획	10	
	③교체주기 계획 적절성	10	
	운영관리계획 (130)	①사업수행 계획 및 시설운영 계획	10
		②재난 및 사고 유형별 조치계획	20
		③업무조직 및 인력 운영계획	20
		④사용자를 위한 서비스 제공 및 실천계획	20
		⑤성과평가 모니터링 및 사용자 의견 반영계획	20
⑥통합시설관리 적정성		20	
⑦운영비 및 유지보수비 산정 적정성		20	
재무분야 (490)	공익성 (50)	①건설법인 및 운영법인 경영상태	10
		②전문운영사	10
		③건설법인	10
		④지역중소업체	20
	가격부문 (440)	①총사업비	240
		②가산율(α)	40
		③가산금리(β)	10
		④운영비	150
합계			1,000