



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

석사학위 청구논문
2014학년도



軍 민간투자 사업의 현황과
개선방안에 관한 연구

: A Study on Current Situation and
Improvement of the Build Transfer
Lease in the Army

광운대학교 건설법무대학원

건설법무학과

허 정



軍 民間투자 사업의 현황과
개선방안에 관한 연구

: A Study on Current Situation and
Improvement of the Build Transfer
Lease in the Army

지도 유 선 봉 교수

이 논문을 법학 석사학위논문으로 제출함

2015년 6월 일

광운대학교 건설법무대학원

건설법무학과

허 정



허 정 의 건설법무석사학위 논문을 인준함

심 사 위 원 장 _____ 인

심 사 위 원 _____ 인

심 사 위 원 _____ 인

광운대학교 건설법무대학원

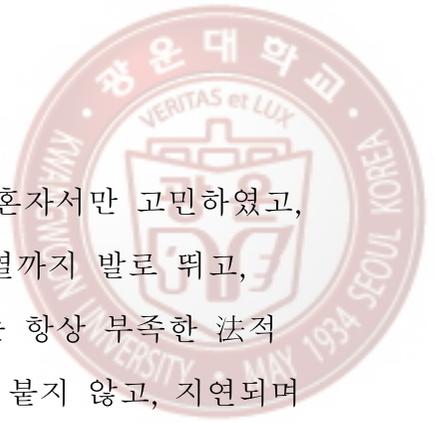
2015년 6월 일



감사의 글

필자는 대학 4년을 졸업시 건축공학 학사로 학위를 수여받고, 軍에서도 이러한 전공을 살려 다양한 경험을 경험하고 싶어, 工兵장교를 신청하였고 2000년 3월 工兵장교로 임관하였다. 그리고 강원도, 경기도, 충청도 및 경상도와 전라도등 8道의 다양한 軍 부대에서 복무하였고, 아프카니스탄의 전후복구사업에도 참여하여 많은 건설경험을 하였다. 하지만 이러한 다양한 지역에서 공사를 관리, 감독하면서 느낀 공통적인 화두가 “法”이었다. 전공이 건축이라 건축 및 건설만 알았지, 이와 관련된 法은 대학 2학년때 건축법규시간외에는 학술·실무적으로 접해보지 않았다. 사정이 이렇다보니 매 공사때마다 해당관청과의 건축협의, 계약단계에서의 서류와 일반·특수조건, 시공간 발생하는 우발상황에 따른 갑론을박, 준공후 하자에 대한 시시비비등 수많은 문제의 쟁점에 서있었고, 정말 어렵게 해결해나갔다.

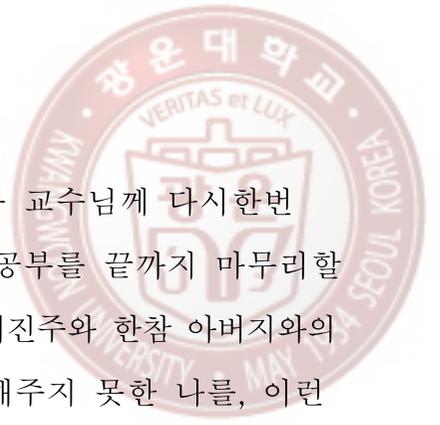
특히, BTL사업을 계획·추진하면서 각 단계마다 발생하는 法적 문제점과 시행사와의 갈등, 그리고 사업추진과와의 쟁의등은 필자에게 당시, 너무나도 힘들고 번거로운 상황을 만들었다. 軍시설업무 특성상 현장에서 감독하는 실무자에게 해당 문제에 대한 해결과 협조, 조치를 강조하고 지시하는 Top-Down방식의 수직적인 업무체계로 그다지 많은 시설경험이 없던 당시로서는 하나하나의 현장에서의 문제가 나에게서는 도전이고 실험이었다.



사정이 이러하다 보니, 쟁점에 대하여 항상 혼자서만 고민하였고, 이러한 문제를 개선하기 위해서는 하나에서 열까지 발로 뛰고, 물어보고 찾아봐야했다. 그러한 노력의 결과는 항상 부족한 법적 지식이었고, 그러다 보니 하는 일에도 속도가 붙지 않고, 지연되며 업무의 성과도 떨어지는 것이 사실이었다. 상황이 이렇다 보니 업무의 자신감도 저하되는 부차적인 상황을 맞은 것이 한두번이 아니었다.

왜 BTL사업을 추진할 때 계획과 계약부분에서 좀더 세심한 예측과 조사를 하지 못하여 정작 사업시행간에 이러한 문제를 발생하게 하고, 그러한 문제로 인하여 현장의 법적 지식이 부족한 工兵장교들이 그 책임의 막중함으로 고생하여야하나? 매순간 순간이 도전이고 시험의 장이 되어 경험과 연륜에서 항상 부족한 부분을 시험받아야 하는지 불만이었고, 이러한 부분을 보충하고 교육해 줄 분야는 없는지에 대하여 고민하게 되었다.

이에 필자의 짧지만 다양한 경험을 바탕으로 BTL사업의 현상을 정확히 파악하여 그 문제점에 대한 개선방안을 연구하여 차후 필자와 같은 현상에 처한 많은 軍 工兵장교뿐만 아닌 시설분야의 근무하는 실무자들에게 조금의 도움이 되고자 이 논문을 준비하게 되었고, 이러한 고민을 현실화하고, 작으나마 개선방안에 대한 필자의 미약한 개선안에 법적 해석과 조언을 첨언하여 주신 여러 선배님과 광운대학교 건설법무대학원 교수님들과 이 논문을 끝까지



집필할수 있도록 용기주시고, 도와주신 유선봉 교수님께 다시한번 감사드리며, 무엇보다 어려운 시기에 이러한 공부를 끝까지 마무리할 수 있도록 뒷바라지 해준 나의 사랑스런 아내 이진주와 한참 아버지와의 시간이 중요한 시기이지만 많은 시간을 할애해주지 못한 나를, 이런 사정을 어린 나이에 다 이해하고 참아준 나의 둘도 없는 보물인 두딸, 다현, 수련에게 가장 감사한 마음을 가지고 진심으로 사랑한다는 말을 전한다.

미약하지만 이 자료가 軍 BTL사업에서 많은 실무자들의 참고자료로 유용하게 쓰임받길 기대하여 본다.



국문요약

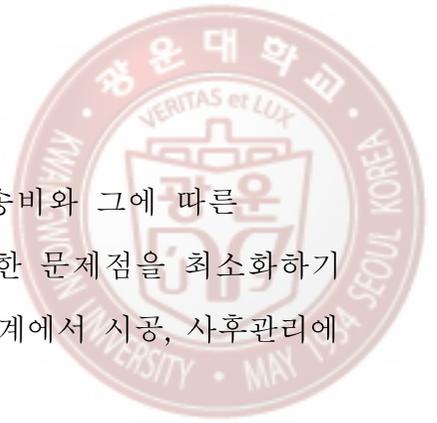
軍 민간투자 사업의 현황과 개선방안에 관한 연구

軍의 현재 20 ~ 30년 이상된 노후화된 병영생활관이나 관사 및 복지시설등이 많아짐에 따라 지역사회의 도시개발계획에 걸림돌로 작용하고, 각종 미사용 시설물 및 방치 공작물등에 따라 지역사회의 악성범죄의 장소로 활용되고 도시미관에 저해 되는등 지역사회의 도시개발계획에 걸림돌이 되고, 나아가 “혐오시설”로 인식되어 크게는 代郡신뢰도가 저하되고, 작게는 크고 많은 분쟁소유에 따라 수많은 민원과 법적소송제기의 원인 되고 있다.

이러한 軍의 시설개선 소요과 과다하지만 현실적인 개선예산은 소요를 충족시키지 못하여 민간자본을 투자하여 부족한 예산을 충당하고, 軍의 생활여건 및 복지여건 향상에 많은 기여와 성과를 보이기도 하였다. 하지만 이러한 軍의 민간투자사업을 추진함에 있어 사업의 계획과 계약단계에서부터 준공 및 사후관리단계까지 20년이라는 준공후에도 긴 기간동안 시설을 운영함에 있어 각 단계별 많은 구조적 문제로 분야별 법적 분쟁이 끊이지 않고 있다.

이러한 민간투자사업을 추진함에 있어 발생하는 수많은 민원이나 법적분쟁은 그 대상자가 발주자와 시행자간이든 시행자와 운영자간이든 결국에는 모든 피해의 대상자는 사용자, 즉 군인과 그

가족들이고 이러한 사업추진에 있어 각종 소송비와 그에 따른
배상비 또한 국민의 혈세임을 인지하여, 이러한 문제점을 최소화하기
위하여 저자의 사업추진 경험을 비추어, 계약단계에서 시공, 사후관리에
따른 몇가지 개선방안을 제시하여 본다.





A Study on Current Situation and Improvement of the Build Transfer Lease in the Army

Huh Jeong

Major in Private Law,

Graduate School of Construction Legal Affairs

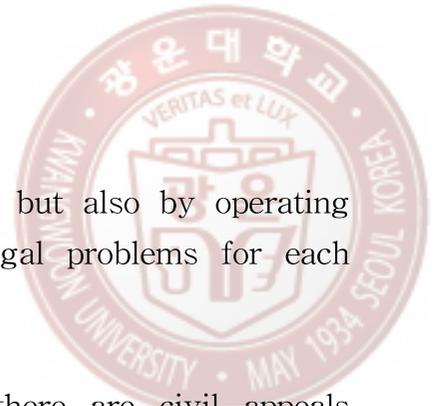
Kwangwoon University

(Supervised by Professor Yu Seon-Bong)

(Abstract)

Now the military has barracks, home and welfare facilities over 20~30 years, which are obstructions for a community's urban planning. The several unuse and useless facilities become community's crime place and disturbing community's sight. Furthermore, citizen insists as a "Dirty Facility". Therefore, the trustiness of citizen's to army become lower and they also try to argue with the legal problem.

To solve this army's poor facilities, army had to use civilian's budget. The reason for that is because of not enough money to take care of all facilities, which made a good effort to life and welfare condition. However, for army to use civilian's budget there is step by step to operate, business contract to agreement, an agreement to completion, a completion to after service, it takes



20years. Not the just problem of the time, but also by operating these steps, there are so many typical legal problems for each steps doesn't end.

To operate civilian's budget business, there are civil appeals and legal problems. It doesn't really matter who is the object, it could be employee or employer. No matter who is the object, the final step who take the all the responsibility is army and their family. Moreover, every time when army goes to the court and spend the money, or pay the fine, citizen should realize that the money what army pays, citizen had paid to the country before by the tax. To smallize this problem, the writer is going to indicate the several ways to make better about civilian's budget business, from contract, complement, and to after service through the writer's experiences.



목 차

감사의 글	iv
국문요약	vii
Abstract	ix
그림목차	xiv
표 목차	xv
제 1장 서 론	1
제 1절 연구배경 및 목적	1
제 2절 연구방법 및 논문의 구성	4
제 3절 선행연구	5
제 4절 향후 연구자료 활용방안	6
제 2장 軍 BTL사업의 개념 및 필요성.....	7
제 1절 BTL사업의 개념 및 특성.....	7
제 1항 민간투자사업의 정의.....	7
제 2항 BTL제도의 이해.....	8
제 3항 국방부 BTL사업의 추진절차.....	10
제 4항 특성.....	15
제 2절 BTL사업의 필요성.....	16
제 1항 시설의 노후화.....	17
1. 병영생활관.....	17
2. 군 관사 및 복지시설.....	19
3. 기타 부대시설.....	24



제 2항 부대시설의 혐오시설화 방지.....	29
1. 지역 도시계획에 저촉되는 애물단지.....	29
2. 악성범죄의 온상 방지.....	37
제 3항 복지증진을 위한 예산부족.....	42
1. 시설물 소요충족.....	43
2. 병영시설개선의 필요성.....	44
제 4항 민간자본을 도입한 병영시설개선소요 충족필요...	46
제 3장 軍 BTL사업의 추진경과.....	48
제 1절 부대시설 개선소요.....	48
제 1항 시설유형별 개선소요.....	49
제 2항 병영시설 개선소요·기간과의 관계.....	52
제 2절 민간투자 사업 반영 및 추진.....	54
제 1항 개관.....	54
제 2항 추진실적 및 계획.....	55
제 4장 軍 BTL사업의 실태 및 문제점.....	60
제 1절 단계별 문제점.....	60
제 1항 계획·계약단계.....	60
제 2항 준공 및 사후관리단계.....	70
제 2절 발주자와 시행자간 분쟁.....	73
제 1항 시행자와 시설사용자.....	74
제 2항 시행자와 감리.....	75
제 3항 민원 및 관공서와의 협의.....	76
제 3절 분쟁발생등에 따른 예산낭비.....	80
제 1항 지속적인 예산 증액.....	80
제 2항 소송에 따른 예산낭비.....	81



제 4절 유지관리 비용	81
제 1항 민간아파트와 군인아파트의 유지관리비용 비교	82
제 2항 지역별 유지관리비용 비교	83
제 5절 기 타	85
제 5장 개선방안	90
제 1절 계획 및 계약단계	90
제 1항 책임 및 권한 명문화	90
제 2항 시공자, 감리자, 관리자 독립화	91
제 3항 복지여건을 고려한 사업계획	91
제 2절 시공후 사후관리단계	92
제 1항 감리참관제도	92
제 2항 시설유지 운영협의체	93
제 2항 사업관련 교육	94
제 3절. 법적소송에 따른 국고낭비 예방	95
제 1항 법적분쟁(클레임) 방지, 예방을 위한 대책	95
제 2항 전문가 양성	102
제 4절. 사업추진부서의 재구성	103
제 5절. 유지관리비용 산정의 개선방안	104
6. 결 론	108
7. 참고문헌	111



그림 목차

<그림1>노후된 병영생활관	… 18
<그림2>군인관사 사용자 개선요구 사항	… 21
<그림3>군인 별거가족울(전방 1개 군단 例)	… 22
<그림4>기부대 양여사업 추진절차	… 31
<그림5>매각토지내 무허가 건물 보유 부지	… 35
<그림6>육군 용인 관사	… 49
<그림7>시설 유형별 현황	… 50
<그림8>BTL 아파트 운영평가지 주요 불편사항	… 71
<그림9>운영평가에 따른 조치와 사용자 불편사항과의 상관관계	… 75
<그림10>관계기관 인허가 복잡 및 협의 지연에 따른 대응 例	… 79



표 목차

<표 1>재정사업과 BTL사업 비교	.....	9
<표 2>BTL업무 수행체계	.....	11
<표 3>BTL사업 구조 및 역할분담	.....	12
<표 4>BTL사업 단계별 사업추진절차	.....	14
<표 5>병영생활관 변천과정	.....	17
<표 6>병영생활관 평균 노후상태	.....	18
<표 7>軍 관사 변천과정	.....	19
<표 8>군인 관사 보수비용 : 1년 기준	.....	20
<표 9>군인 거주지와 복지·편의공간 이격(평균)거리	.....	23
<표 10>군 표준훈련장 규격	.....	26
<표 11>훈련장별 구성시설물 현황	.....	27
<표 12>훈련장 관련 민원 접수율	.....	28
<표 13>군 부대 기부양여 사업관리자의 재직기간	.....	32
<표 14>부대 양여사업 추진단계별 세부내용	.....	34
<표 15>군의 무허가 건축물 현황	.....	36
<표 16>軍 사용 토지 현황	.....	40
<표 17>軍 사용 사·공유지 현황	.....	41
<표 18>사·공유지 점유 목적별 현황	.....	41
<표 19>사·공유지 정리 실적	.....	42
<표 20>사·공유지 관련 민원 및 소송현황	.....	42
<표 21>'15년 시설예산(일반회계) 확정결과	.....	51
<표 22>민간투자사업과 정부 재정사업의 비교	.....	52
<표 23>BTL사업 단계별 소요기간 및 절차	.....	53
<표 24>민간투자사업과 정부 재정사업 기간 비교	.....	53



<표 25>軍 BTL사업 세부 추진현황	56
<표 26>1차 사업고시	57
<표 27>2차 사업고시	57
<표 28>軍 BTL사업 추진현황	58
<표 29>‘15년 민간투자사업 추진	59
<표 30>현 거주지역에서 가장 불편한 사항에 대한 설문결과	69
<표 31>주거지역 위치 선정시 고려요소 관련 설문결과	69
<표 32>준공이후 하자보수로 인한 이해당사자간 갈등사례	73
<표 33>주거지역 위치 선정시 고려요소 관련 설문결과	82
<표 34>민간아파트의 지역별 유지관리비용 편차	83
<표 35>군인아파트의 지역별 유지관리비용 편차	84
<표 36>군 숙소관련 현 업무체계	85
<표 37>사업 단계별 예상 소요기간	87
<표 38>건축물에 따른 BTL 사업추진간 각 부서별 업무체계	88
<표 39>우선 협상자와의 실제 협상 소요기간 및 관리비 협상현황	88
<표 40>클레임 및 분쟁이 발생하는 세부적인 기타 요인	97
<표 41>계약조건의 명확화가 필요한 사항	98
<표 42>계약조건의 명확화가 필요한 사항	99
<표 43>업무체계 일원화 검토(안)	103
<표 44>군 주거시설 BTL사업 추진단계별 문제점 및 개선방안	108



제 1장 서 론

제 1절 연구배경 및 목적

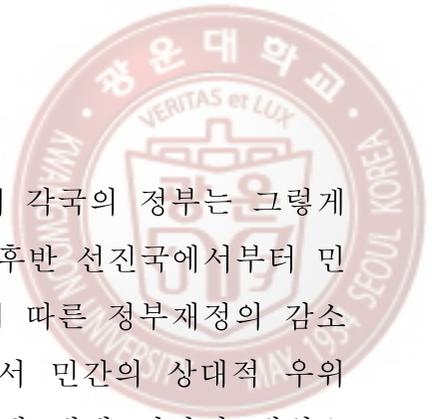
민간투자사업(Build Transfer Lease : 이하 BTL¹⁾라 칭한다.)은 무엇인가? 특히 軍에서 이 BTL사업은 어떠한 영향이 있고, 그 혜택은 무엇일까? 軍에서의 시설업무나 공사는 BTL사업 이전의 모든 시설업무는 軍의 일반회계를 주축으로한 시설비를 기반으로 5년단위 중기계획 에 의거 사업소요를 파악하고, 현장을 확인하여 대략의 시설소요예산을 도출, 건의하면 사업이 도래된 이후 예산이 그 전액 승인되어 집행하는 체계였다.

그런데, 이 BTL은 물론, 중기계획에 의거 취합된 사업소요중 경상유지비외에도 방위력개선비등의 예산이 아닌 “민간자본”을 가지고 부족한 예산을 편성, 사업을 추진하는 것이었다. 이 사업을 알기 위해서는 먼저 민간투자사업의 개념²⁾에 대하여 알아보아야 한다.

전통적으로 도로, 항만, 철도, 학교, 환경등의 사회기반시설들은 공공재로서의 특성으로 인해 정부 혹은 지자체의 예산으

- 1) 사회기반시설에 대한 민간투자법 제 4조 제 2호
국가지설을 민간이 건설하고 준공시 소유권을 국가에 이전한 뒤, 협약체결로 일정기간 동안 건축비(원금과 이자)를 상환하고, 민간이 건립시설을 관리운영한다.
- 2) 국방시설본부 시설건설유지관리과, “군 숙소 BTL사업 관련 분석평가결과”, 2007. 11
민간투자사업자가 자금을 투자하여 사회기반시설을 건설한후 소유권을 정부에 이전하고 해당 시설에 대한 사용, 수익권리인 시설관리운영권을 일정기간 정부에 임대함으로써 투자비를 회수하는 방식

설계법인	시공법인	재무적 투자자	운영사
설계회사	건설회사	금융기관, 건설회사, 군인공제회 등	운영관리회사 (20년 운영관리)



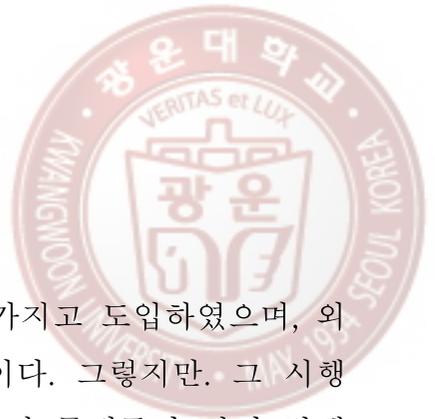
로 건설, 운영하는 것이 마땅하고, 세계 각국의 정부는 그렇게 해온 것이 사실이다. 그러나 1970년대 후반 선진국에서부터 민간부문 대비 정부규모의 상대적 축소에 따른 정부재정의 감소 및 대상시설의 건설, 운영 효율성면에서 민간의 상대적 우위 등의 요인으로 사회기반시설의 대부분에 대해 민간의 재원으로 건설하고 민간이 운영함으로써 민간의 창의와 효율을 도모하고자 하는 경향이 나타났으며, 이러한 사업을 사회기반시설 민간투자사업이라 한다.

우리나라에서의 사회기반시설이란 각종 생산활동의 기반이 되는 시설, 당해 시설의 효용을 증진시키거나 이용자의 편의를 도모하는 시설, 국민생활의 편익을 증진시키는 시설등을 말하는데, 현행 사회기반시설 민간투자법 제 2조 제 1호에서는 사회기반시설을 도로, 철도, 항만, 환경 등 35개 시설과 2005년도에 신규 도입된 학교, 軍주거, 노인주거복지, 공공보건의료, 문화시설 등 9개시설을 합한 총 44개 시설로 한정하고 있다.³⁾

사업의 전체적인 시스템은 이상적인 듯 하다. 부족한 예산을 민간 자본을 들여서 외부의 전문가에 의한 설계, 시공, 감리, 관리까지를 도맡아하고, 군은 지원업무수행관이라는 1차적인 감독이 아닌, 단순 시공사가 원활한 사업이 추진되기 위하여 군은 말그대로 지원만 하면 되는 사업체계이다.

하지만, 사업을 추진함에 있어 점점 많은 문제점을 발생하게 된다. 아무리 좋은 취지의 계획이어도 그 시행간의 문제점을 예상하지 못하고, 또한 그러한 문제점에 대한 대응책이 없는 계획은 없느니만 못

3) 박동규, "BTL사업에 대한 이해(BTL사업의 개념 및 국내현황)", 2006. 설비/공조·냉동·위생 6월호, 101면



한 것이 진리이다.

이 군 BTL사업 또한 좋은 취지와 목적을 가지고 도입하였으며, 외부 민간에서는 많은분야에서 시행중인 사업이다. 그렇지만. 그 시행간에는 기존의 계획과 설계, 건축협의등 현실적 문제들이 많이 발생하게 된다. 그러다 보니 사전 건축협의 및 지반조사시 확인되어야 할 부분들이 누락되어 시행간 설계변경과 시행사와의 마찰, 나아가 건축협의 변경등으로 사업기간 지연등의 사례가 발생하였으며, 무엇보다 국민의 혈세로 시행되는 사업이 계획단계의 실수로 낭비되는 현실을 확인하게 된다.

BTL은 재정예산의 일부가 지원되기도 하지만, 무엇보다 이러한 시설물을 차후 사용하는 군인과 군인가족들의 돈이 투자되어 시행되는 사업이다. 무릇 외상으로 하면 씹씹이가 커진다고 하였던가? 그러다 보니 20년후의 미래를 못보는것인가?, 아니면 관련 실무자가 책임감이 부족한 것인가? 많은 이 사업에 참여한 사람들이 계속되는 궁금증과 그 문제점의 해결방안을 고민하게 되고, 그것을 확인하고자 하는 욕구 또한 높아졌다.

이 연구의 결과가 단순히 사료로 사장되는 것이 아닌, 지금부터 필자가 저술하는 내용은 軍이라는 특수한 현장에서 경험하고 터득한 Know-How를 공유하여 차후 필자와 같은 동일한 사례를 경험치 않고, 양질의 사업을 추진하여 군 장병들과 군인가족의 병영생활과 복지증진에 조금이나마 보탬이 되고 싶은 마음이다.



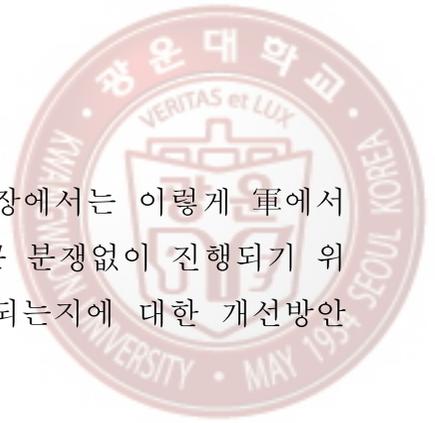
제 2절 연구방법 및 논문의 구성

본 논문의 자료연구는 국방부 예하 국방시설본부의 민자사업과의 軍 BTL사업 추진평가자료와 각 부대의 사업후 사후강평 및 품질평가지기 게재되었던 자료를 취합하고, 사업종류별 실시협약서의 내용과 법무계통의 민원 및 분쟁에 따른 소송사례를 확인하였으며, 군인과 군 가족의 BTL사업의 개선점과 바라는 점등을 1개 군단 군인아파트 주민을 대상으로 설문조사하여 데이터하였다.

특히, 충청도 ○○지역과 경기도 ○○지역 軍관사는 현장의 애로사항을 첨부하였으며 주요 분쟁사례는 해 지역의 사례를 인용하여 구성하였다.

제 1장에서는 이 연구의 배경과 향후 활용방안을 취지와 목적을 설명하여 구성하였고, 제 2장에서는 軍 BTL사업의 개념과 軍에 적용되는 방법, 사업절차와 이러한 BTL사업의 필요성을 현재의 노후화된 軍 시설물과 이러한 시설물들로 인하여 지역사회 발전의 걸림돌이 되는 혐오시설로 전략된 군 시설물의 현 주소를 조망하여, 이러한 軍 시설물의 조속한 개선을 위하여는 재정예산외도 민간자본이 유치되어야하는 필요성을 언급하였으며, 이렇게 도입된 민간투자사업의 추진경과를 부대시설과 유형별로 분석하여 그 추진경과를 제 3장에 구성하였다.

제 4장에서는 이러한 배경으로 추진된 BTL사업의 단계별, 사업 당사관계별 문제점과 현 실태를 분석하여 그에 따른 분쟁사례를 실례



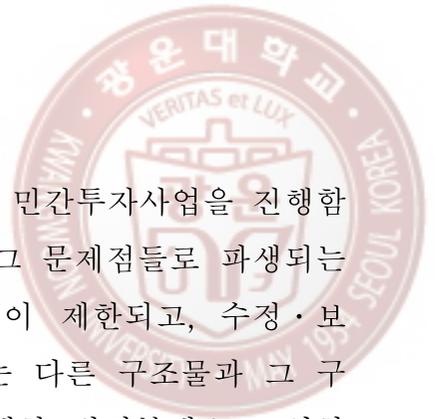
를 바탕으로 구성하였으며, 마지막으로 제 5장에서는 이렇게 軍에서 필요로 하는 민간투자사업인 軍BTL사업이 큰 분쟁없이 진행되기 위해서는 각 단계별 어떠한 노력을 하면 개선되는지에 대한 개선방안을 몇가지 제시하여 보는 순으로 구성하였다.

제 3절 선행연구

軍의 BTL사업과 관련된 선행연구는 많은 사람들에 의하여 논하여지고, 분석되어졌다.

그 중 김영조가 2010년 10월 발표한 “재정사업과 BTL사업의 적정 규모 연구”라는 논문에서는 BTL사업이 추진된 배경과 그에 따른 재정대책, 상환·운영방법에 관한 내용을 연구하였으며, 이종운이 2011년 발표한 “민간투자사업의 문제점과 향후 전망”에서는 현행 우리나라 민간투자사업의 제도적 연혁과 추진방식을 검토하여 지난 약 15년간의 사업추진현황을 감사원의 민간투자사업에 대한 감사결과를 통해 분석하여 그 문제점에 대한 개선방안에 관한 내용을 연구하였다.

특히, 임덕기가 2006년 발표한 “軍관련 BTL 민간자본투자사업 개선방안에 관한 연구”에서 2005년 1월에 개정된 민간투자사업법을 바탕으로 軍에서의 BTL사업의 추진방향을 안보환경에 따른 평화지수의 변화와 국방개혁에 따른 軍구조 개편등 軍의 특수성을 고려한 사업시행방법과 인프라구축을 통한 국민의 삶의 질향상과 국가경쟁력 향상과 연계한 장기적인 군사시설 BTL사업의 추진방향등에 관하여 연구되었었다.



본 연구는 이상의 선행연구와는 달리, 軍의 민간투자사업을 진행함에 있어 구조정, 단계적 문제점을 발췌하여 그 문제점들로 파생되는 법적 분쟁과 민원등으로 정상적인 사업진행이 제한되고, 수정·보완·보상의 과정을 거치면서 최초의 계획과는 다른 구조물과 그 구조물의 만족도의 저하, 그러한 과정에서 발생한 법적분쟁으로 인한 경제적, 정신적 손실등을 조망하여 나아가 國庫낭비가 되지 않는 효율적인 BTL사업추진을 위한 개선방안을 연구한점에서 차이가 있다.

제 4절 향후 연구자료 활용방안

군에서 진행되고 있는 BTL사업의 단계별 교육자료로 활용하여 사업주무 장교와 실무자, 각 군의 지원업무수행관의 직무수행교육자료로 활용하고 또한 사업참여자 및 주요 관공서의 실무자들에게도 같은 오사례가 발생되지 않도록 사업의 Know-How로 활용되어지기를 바라며,

사전 계약단계시부터 시행자와 발주자, 사후관리자간의 명확한 책임을 반영하여 시행간 분쟁의 소지를 제거하고 원활한 사업이 추진되도록 이 문서에서 제시하는 개선소요를 실시협약서에 반영할수 있는 참고자료로 활용되기를 희망한다.

마지막으로 실제 사업진행간의 민원 및 분쟁사례를 참고하여 원·피고간의 변호요지로 활용할수 있도록 사례별 원인과 경과 및 결과를 정리하였으며 해당사안에 대한 본 저자의 개인적 견해도 참고하여 차후 법적분쟁의 해결의 노력에 조그마한 도움이 되고자 한다.



제 2장 軍 BTL사업의 개념 및 필요성

제 1절 BTL사업의 개념 및 특성

제 1항 민간투자사업의 정의

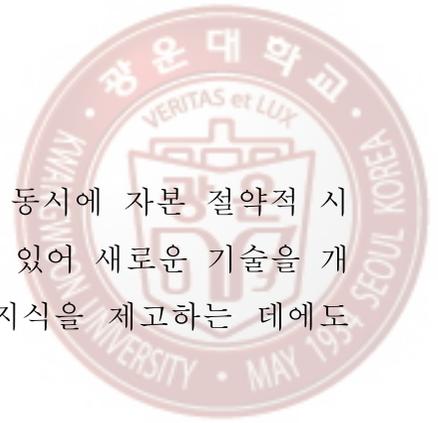
민간투자사업이란 전통적으로 정부부문의 범주에 속했던 도로, 항만, 철도, 환경시설등 사회 기반시설의 건설과 운영을 민간 부문이 담당하여 추진하는 것을 말한다. 세계적으로 BTO⁴⁾, PF⁵⁾라고 불리는 민간투자방식은 투자비 규모가 큰 인프라 시설의 건설과 운영을 민간부문이 담당하도록 함으로써 국민들의 편의를 제공하고 국가의 지속적 발전을 가능하게 하는 방식으로 인식되고 있다. 이 방식은 특히 재정이 충분하지 않은 정부나 지방

4) 박동규, "BTL사업에 대한 이해(BTL사업의 개념 및 국내현황)", 2006. 설비/공조·냉동·위생 6월호, 103면

BT0(Build Transfer Operate) : 사회기반시설의 준공과 동시에 당해 시설의 소유권이 국가 또는 지방자치단체에 이전되며 사업시행자에게 일정기간의 관리운영권을 인정하고, 사업시행자는 관리운영권을 근거로 하여 시설을 운영함으로써 투자비를 회수하는 방식이다. 도로, 철도 등 일반적인 BTO시설의 경우 주무관청으로부터 부여받은 관리운영을 근거로 하여 민간사업자가 시설 이용자로부터 사용료를 받고 환경시설의 경우 주무관청이 시설 이용자로부터 사용료를 받고 환경시설의 경우 주무관청이 시설이용자로부터 징수한 사용료를 주무관청이 사업시행자에게 지급한다. 이 사업은 제안주체에 따라 "정부고시사업"과 "민간 제안 사업"으로 구분되어 추진된다. 이러한 시설로는 민간의 투자비 회수가 가능한 시설로서 주로 도로, 철도 등의 교통시설과 항만시설, 그리고 환경시설 등이 주요 대상이다.

5) 박동규, "BTL사업에 대한 이해II(국외 BTL제도 및 우리나라에 대한 시사점)", 2006. 설비/공조·냉동·위생 7월호, 109면

PFI(Private Finance Initiative) : 영국의 1992부터 시행한 사업으로 우리나라 BTL사업의 전형이라 할수 있다. PFI의 요체는 사업의 전과정(설계, 건설, 자금조달, 운영 등)을 민간이 책임지고 정부는 시설 사용의 대가를 지불한다는 점에서 우리나라의 BTL방식과 유사하다. 현재 영국의 PFI대상시설은 병원, 학교, 교도소, 법원, 국방분야등에 이르는 다양한 시설이 있다. 이 PFI의 특징은 정부와 민간사이의 파트너십을 강조하고 민간에의 위험 이전을 통한 VFM창출 및 효율적 사업관리에 치중하며 철저한 서비스 성과 중심으로 운영하며 사업대상이 다양화되어 있다는 점이다. 이를 통해 영국에서는 정부예산의 상당한 감소와 예산운영상의 효율성을 제고할 수 있다.



자치단체에게 재정 부족문제를 극복하고 동시에 자본 절약적 시설인 인프라 시설의 건설과 운영, 관리에 있어 새로운 기술을 개발하고 다양한 사업추진과 경험과 전문지식을 제고하는 데에도 크게 기여하는 것으로 평가되고 있다⁶⁾.

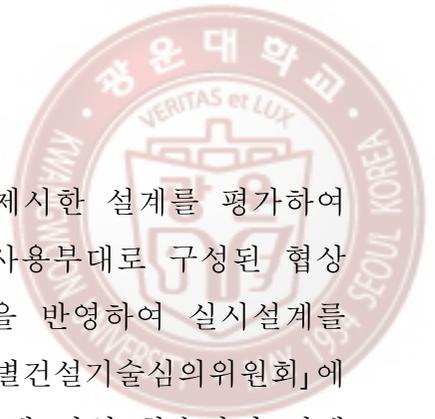
이런 민간투자사업 방식의 일환으로 BTL은 민간이 자금을 투자하여 사회기반시설을 건설하면 정부가 그 운영기간(10 ~ 30년)동안 이를 임차하여 시설을 사용하고 그 대가로 시설임대료와 운영비를 지급하는 방식이다.

제 2항 BTL제도의 이해

임대형 민자사업(BTL)은 민간의 자본과 창의를 활용하여 사회기반시설을 조기 확충하기 위해 민간이 자본을 先투입하여 건설한 시설물의 소유권을 국가에 이전하고 국가는 사업자에게 정부지급금을 분할·상환하는 방식으로 추진되며(국방BTL사업은 건설 이후 20년간 국방예산으로 정부지급금을 지급), 국방부는 軍 사기와 직결되고 개선이 시급한 병영생활관, 군 관사, 간부숙소를 조기 개선하기 위해 '05년부터 BTL사업을 추진('12년까지 열악한 군 주거시설을 개선하고자 국정과제로 추진)하고 있다.

그러면 이 BTL사업은 기존의 재정사업과의 차이점은 무엇일까? 먼저, 민자적격성 조사를 실시하여 경제적 타당성을 확보한 경우에 한하여 민자사업으로 선정·추진한다는 것과 민간의 창의 유도를 위해 사업참여

6) 김영조, “재정사업과 BTL사업의 적정규모의 연구”, 2010, 기획분야연구, 21면



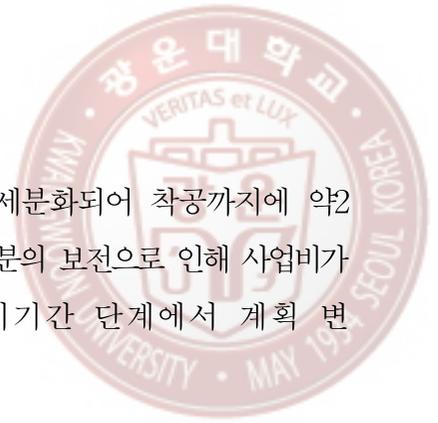
희망업체에서 기본설계를 실시하고 업체에서 제시한 설계를 평가하여 사업시행자를 선정하고, 국방부-사업시행자-사용부대로 구성된 협상단에서 기본설계를 검토하고 추가 요구사항을 반영하여 실시설계를 진행해서 분야별 전문가로 구성된 「국방부 특별건설기술심의위원회」에서 실시설계를 심의.의결하고 정부 고시를 통해 사업 착수하여 진행한다.

<표1. 재정사업과 BTL사업 비교7)>

구분	BTL사업	턴키사업	기타사업
사업예산	민간자본	국가재정	국가재정
계약방식	협상 및 협약	국가계약 + 민간제안	국가계약
사업규모	사업의 효율성, 수익률 보장을위해 500억원규모 정도로 번들링	300억원 이상	50억원 이상 300억원 미만

구분	BTL사업	턴키사업	기타사업
소요기간	2.5년+공사기간 - 사업선정, 기획설계 0.7년 - 고시, 협상자 선정 0.8년 - 실시설계, 협약 1년 - 공사기간	2년+공사기간 -기본계획,입찰안내서 1년 -공고, 적격자선정 0.5년 -실시설계 0.5년 -공사기간	1.5년+공사기간 - 설계 - 공고 - PQ/입찰 - 공사기간
사업비관리	민간 창의, 경영 노하우 활용으로 사업비 증가 없음	주무관청 귀책사유로 사업비 증가사례 다수	설계 미흡 등 사업비증가빈번
운영유지	20년간 민간사업자	자체관리	자체관리

7) 국방부 민자사업과(2015. 6. 8 방문) "국방부 BTL사업 추진절차",
<<http://www.ezsam.mil:7003/kms/>>



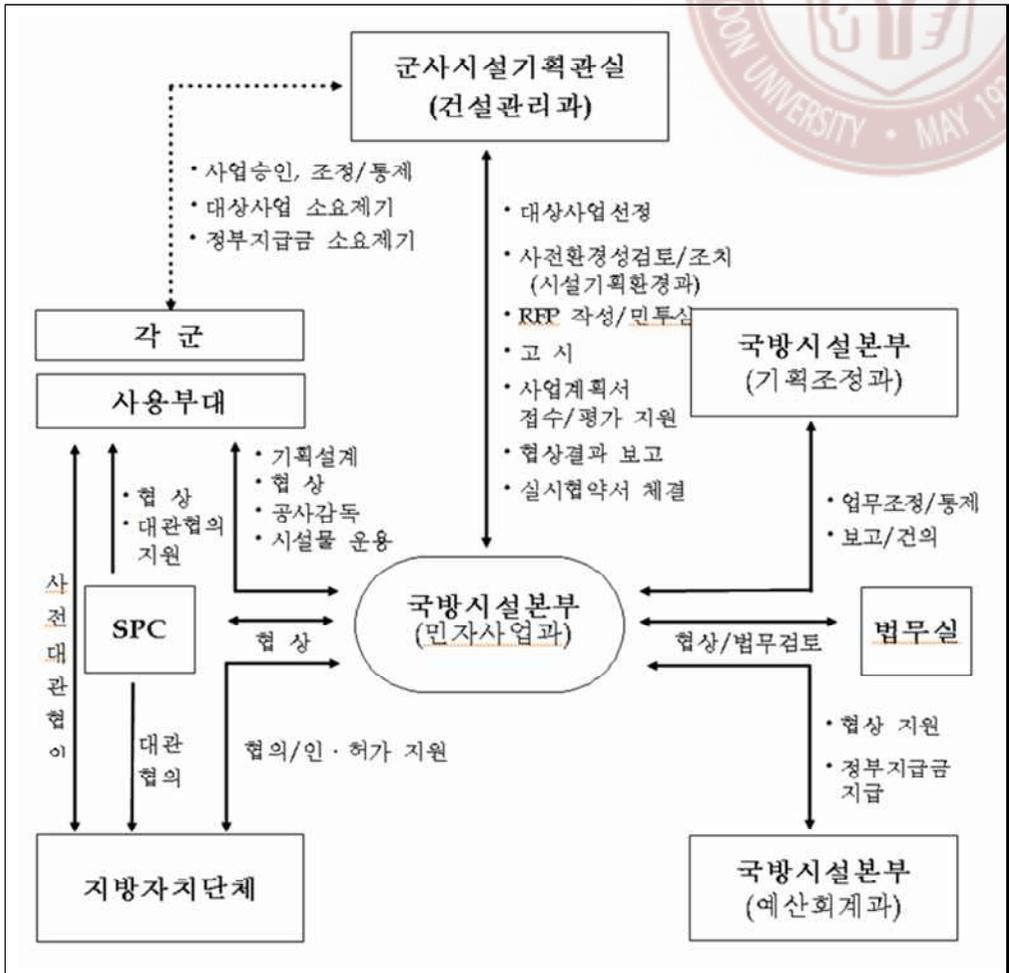
이렇듯 BTL사업은 재정사업에 비해 절차가 세분화되어 착공까지에 약2년이 더 소요되며, 사업 지연시 금융이자와 물가상승분의 보전으로 인해 사업비가 더 소요되는 단점이 있다. 그렇기 때문에 착공전 준비기간 단계에서 계획 변경을 반영할 충분한 기회가 마련되어야 한다.

제 3항 국방부 BTL사업 추진절차

이 BTL 사업은 국방시설본부 민자사업과에서 주관하여 진행하는데, 이 민자사업과에서 BTL사업대상자인 SPC와 협상 및 사업추진을 담당하고, 이러한 사업의 대상사업을 선정하고 사전 환경성 검토 및 조치를 하며, RFP을 작성하여 사업을 고시·사업계획서를 접수, 평가하여 협상결과를 보고·실시협약서 체결업무를 군사시설기획관실의 건설관리과와 협조하고, 이 사업의 업무조정 및 통제를 국방시설본부 기회조정과와 연계하며 사업의 협상과 문제의 소지가 있는 부분을 법무실과 연계하여 추진한다. 또한 이 BTL사업의 협상 및 정부지급금 지급여부등을 국방시설본부 예산회계과와 병행하여 추진하고 있는 실정이다.



<표2. BTL업무 수행체계8)>



BTL사업의 특수목적법인인 SPC는 전문운영사와 건설사, 재무적 투자자와 각각 역할을 분담하여 사업을 추진한다.

우선 전문운영사는 사업의 운영권을 확보하기 위해 출자에 참여하며, 시설을 운영하여 운영수입을 확보하는 것이 역할이다. 다음으로

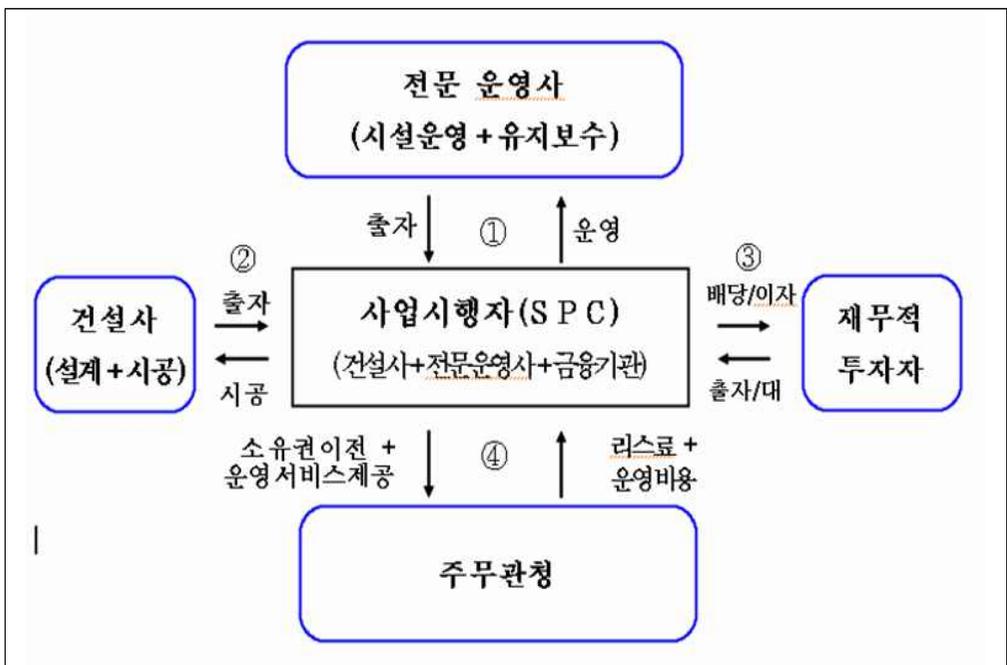
8) 국방부 민자사업과(2015. 6. 8 방문) "국방 시설사업 진행절차도", <<http://www.ezsam.mil:7003/kms/>>



건설사는 대부분 사업 초기비용을 부담하는데 이후 시설의 시공권을 확보하여 공사를 실시한다. 그리고 사업의 투자수입을 목적으로 출자 및 대출을 시행하고, 배당 및 원리금 상환으로 이윤을 창출하는 재무적 투자자도 제 역할을 분담받아 구성된다.

이 3가지 역할을 분담한 구조를 취합한 특수목적 법인인 SPC는 시설물 완공후 주무관청에 시설을 기부채납 및 운영서비스를 제공하고 주무관청은 임대료와 운영비를 포함한 정부지급금을 지불하는 관계로 BTL사업은 구성되어 운영·유지되는 것이다.

<표3. BTL사업 구조 및 역할분담9)>



이상에서 알아본 바와 같이 軍 BTL사업은 국방시설본부 민자사업

9) 9) 국방부 민자사업과(2015. 6. 8 방문) "국방 시설사업 진행절차도", <<http://www.ezsam.mil:7003/kms/>>

과에서 주무, 사업시행자인 SPC와 협상하여 사업을 기획, 계획, 설계 및 시공, 운영하게 된다.

이 사업은 사업시행년 X년으로 보았을 때 X-1년부터 소요제기 및 기획설계를 하고, 사업을 고시한후 협상대상자를 선정하는 단계를 거쳐, 실시협약을 체결하여 실시설계·계획·승인신청의 단계를 거쳐 공사후 유지관리·운영되는 8단계로 이루어지며, 그 과정은 다음표와 같다.



<표4. BTL사업 단계별 사업추진절차10>

순 기	단 계	구 분	세 부 내 용
X - 1년 1월~5월	1단계	소요제기	<ul style="list-style-type: none"> • 대상사업 선정(국방부) • 사업 소요제기(사용부대) • 사전대관협의(사용부대)
X - 1년 6월	2단계	기획설계	<ul style="list-style-type: none"> • 기본요구조건 접수(시설본부) • 과업지시서 작성 / 기획설계(시설본부)
X년 1월	3단계	사업고시	<ul style="list-style-type: none"> • 시설사업기본계획 수립(시설본부) • 민투심(국방부/기획재정부) • BTL 사업고시(시설본부) • 현장설명회(시설본부/사용부대)
X년 4월	4단계	협상대상자 선정	<ul style="list-style-type: none"> • PQ심사(시설본부 예산회계과) • 사업계획서 작성 및 제출(SPC) • 사업계획서 평가 / 우선협상대상자 선정(국방부)
X년 8월	5단계	실시협약 체결	<ul style="list-style-type: none"> • 실무 / 본협상(시설본부) • 실시협약 체결(시설본부) ※ 총 사업비, 수익률, 운영비 등
X + 1년 1월	6단계	실시설계 / 실시계획 승인신청	<ul style="list-style-type: none"> • 실시설계 검토(시설본부) • 실시계획 승인신청(SPC) • 실시계획 승인(국방부)
X + 3년	7단계	시설공사	<ul style="list-style-type: none"> • 책임감리 선정/계약(시설본부/SPC) • 지원업무수행관 운용(사용부대) • 준공확인 / 시설물 인수(시설본부/사용부대)
X + 23년	8단계	유지관리/운영	<ul style="list-style-type: none"> • 『시설관리 운영권』의 설정(20년, 시설본부) • 시설의 임대 / 사용(사용부대) • 성과점검 / 평가(사용부대/시설본부) • 성과평가 결과 확인(시설본부)

10) 국방부 민자사업과(2015. 6. 8 방문) "국방 시설사업 진행절차도",
 <<http://www.ezsam.mil:7003/kms/>>



제 4항 특성

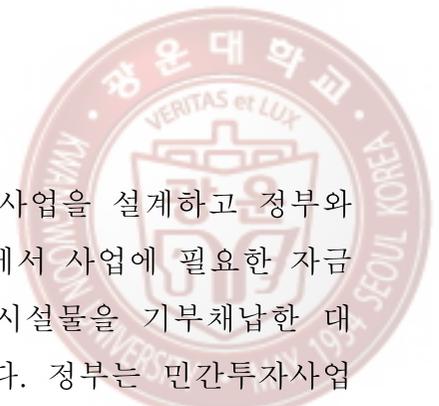
우리나라에서 행해지는 대부분의 민간투자사업은 민간이 재원을 마련하여 시설을 건설하고 정부에 해당 시설을 기부채납한 후, 정부로부터 관리운영권을 부여받아 운영수입으로 투자금을 회수하는 방식으로 이루어지고 있다. 민간투자사업은 또한 투자자나 시공사와 분리되어 있는 별도의 민간투자사업법인(SPC)을 설립하여 추진된다. 이때의 민간투자사업법인은 특수목적회사(SPC : Special Purpose Company)로서 민간투자사업의 건설과 운영을 담당하기 위한 목적으로 만들어진 사업시행법인이다.

민간은 이 SPC에 투자한 후 사회기반시설의 운영수입(정부임대료 포함)으로 투자금을 회수하며 투자방식은 주식과 대출이 대부분이다. 특수목적회사는 운영기간중의 운영수입으로 민간이 투자한 자금에 대한 배당과 원금, 이자의 형태로 이익을 돌려준다. 특정 사회기반시설사업이 민간투자사업으로 선정되기 위해서는 VMF(Value for Money) Test¹¹⁾라는 적격성 조사과정을 거쳐 재정사업에 비해 비용, 편익면에서 우월성이 인정되는 경우에만 사업을 추진하게 된다.

민간투자사업에서 민간 및 정부는 각각 고유의 역할을 수행하는데 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

11) 박동규, "BTL사업에 대한 이해(BTL사업의 개념 및 국내현황)", 2006. 설비/공조·냉동·위생 6월호., 102면

VMF 수치는 비용, 편익면에서 민자사업이 재정사업보다 얼마나 더 효율적인지를 나타내는 값으로서 VMF>0이면 해당사업을 민간투자사업으로 시행하고 VMF<0이면 재정사업으로 시행하게 된다.



우선, 민간은 정부가 고시한 계획에 따라 사업을 설계하고 정부와 합의한 바에 따라 공사를 수행한다. 이 과정에서 사업에 필요한 자금(자본금, 차입금)을 조달하고 정부에게 완공시설물을 기부채납한 대가로 관리운영권을 부여받아 시설을 운영한다. 정부는 민간투자사업 추진을 위한 각종 계획을 수립하고 민간이 제출한 사업계획을 평가하며 사업시행자로 지정된 민간의 실시계획을 승인하고 민간의 사업시행을 지원하는 역할을 수행한다.

제 2절 BTL사업의 필요성

우리는 흔히 도심지의 아파트촌이나 인구밀집지역에서 5층 이하의 저층이면서 오래된 아파트를 어렵지 않게 볼수 있다. 본 저자가 군에 입대하여 임무수행할 초기에 선배장교들로부터 웃음반 진담반으로 한 얘기중 가슴아픈 얘기가 바로 무엇이나면, 인근 민간 고층 아파트에 사는 엄마가 자신의 공부안하는 자식에게 “너 그렇게 공부 안하면 저 아파트에 사는 사람처럼 된다!”라는 것이다.

이토록 군의 시설물은 어느새 지역발전의 흉물이자 걸림돌이 되어가고 있는 것이 현실이다. 지은지 30년이 지난 아파트와 관사, 심지어 6. 25전후의 시설물이 아직도 사용되는 지역도 더러 있었다.

이러한 건물과 대지는 지역사회 발전에 혐오시설이 되어가고 있으며 방치시설 및 대지는 악성사고의 원인이 되기도 한다. 그러면 이러한 노후화된 軍 시설은 과연 어떠한 수준인지 그 현실을 알아보자.



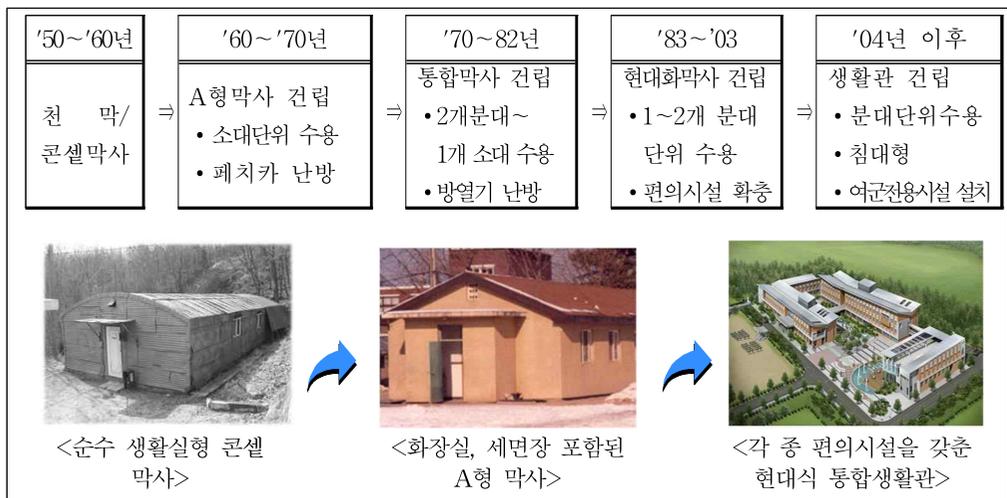
제 1항 시설의 노후화

1. 병영생활관

소위 “막사”라고 부르는 현역 군인들이 입고, 먹고, 자며 생활하는 공간이다. 6. 25전쟁후에는 천막으로 생활하다가 60년대부터 단층형의 생활관을 신축한 것이 수차례 개·보수를 거쳐 지금까지도 사용되고 있다.

60 ~ 70년대 군대를 다녀오신 분들은 “빼치카”라는 것을 안다. 본저자또한 초임장교 시절 이 시설이 있었으니 병영생활관의 노후함의 수준을 잘 알수 있다.

<표5. 병영생활관 변천과정12>



12) 국방부 건설관리과(2015. 6. 8 방문) "군 시설 BTL사업의 홍보추진", 2012, 2면
<<http://www.ezsam.mil:7003/kms/>>



<표6. 병영생활관 평균 노후상태¹³⁾>

구 분	계	경기도	강원도	한강이남
평균 연한	19년	18년	19년	22년
교체율	68%	65%	68%	72%

위의 표에서 본바와 같이 아직까지도 60 ~ 70년대 병영생활관에서 생활하는 곳이 있다. 이러한 시설물은 당연히 그 사용자의 불편함은 말할 것도 없을뿐더러 지역사회의 흉물이자 발전의 위해가 된다고 하여 자연스럽게 민원으로 이어지고 군부대 철수 시위로 이어지고 있는 실정이다. 이렇다보니 아래의 그림과 같은 건물들로 인하여 표와 같이 민원대응과 법적소송에 적지않은 군의 노력이 낭비되고 있는것도 사실이다.

<그림1. 노후된 병영생활관¹⁴⁾>



<70~90년대와 같은 내무반>



<70~90년대와 같은 방열기>



<온수샤워제한되는 세면장>

13) ○군단 시설환경과(2015. 6. 2 방문) “병영시설 노후화 현황”, 2015. 현황 집계

14) 국방부 건설관리과(2015. 6. 8 방문) “군 시설 BTL사업의 홍보추진”, 2012, 3 ~ 4면
 <<http://www.ezsam.mil:7003/kms/>>



2. 군 관사 및 복지시설

가. 군 관사

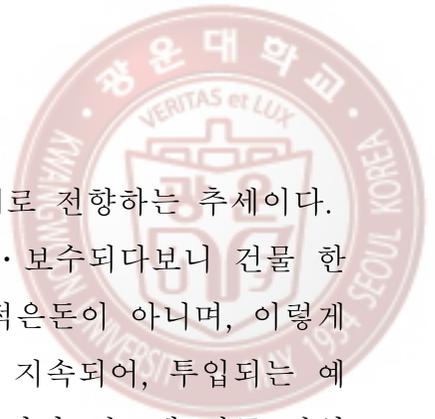
60년대의 군 관사는 단층구조의 주택형으로서 요즘의 전원주택형으로 당시에는 소위 “잘사는 집”의 표상이었다. 그리고 70년대 군 관사는 5층구조의 아파트형으로 지어지면서 주택형태의 선두주자 역할을 하였다. 하지만 이러한 군 관사는 지은지 30년이 지나도록 재축되지 않고, 현 건물에서 유지·보수만 하는 실정이 되다보니 건물의 방수, 제습 및 단열에 문제가 생겨 내부에는 곰팡이와 진드기가 득실하고, 여름에는 습하며 겨울에는 추운 집으로 전락하고 말았다.

<표7 軍 관사 변천과정15>



이러한 실정이다보니 군인들도 관사보다는 군인 아파트를 선호하나, 숙소의 보유율이 저조하여 울며겨자먹기식으로 관사로

15) 국방부 건설관리과(2015. 6. 8 방문) "군 시설 BTL사업의 홍보추진", 2012, 5 ~ 6면
<http://www.ezsam.mil:7003/kms/>



전입하거나, 자비를 들여 외부 아파트로 전세로 전향하는 추세이다.

또한, 군 관사와 아파트도 30년 넘게 유지·보수되다보니 건물 한 채당 매년 보수하는데 들어가는 예산 또한 적은돈이 아니며, 이렇게 보수하였다 하더라도 사용자의 불만족사항은 지속되어, 투입되는 예산대비 성과는 미비한 편이다. 계절이 바뀔때마다 결로에 따른 단열공사와 내부 수장공사가 빈번하게 이루어지고, 이러한 예산 또한 매년, 매 분기마다 집행되어 정작 필요한 부분에 시설지원을 하지 못하고, 이렇게 보수하여도 그 사용자의 욕구 또한 만족시키지 못하여 결국에는 예산을 투자하고도 성과 또한 저조한 실태이다.

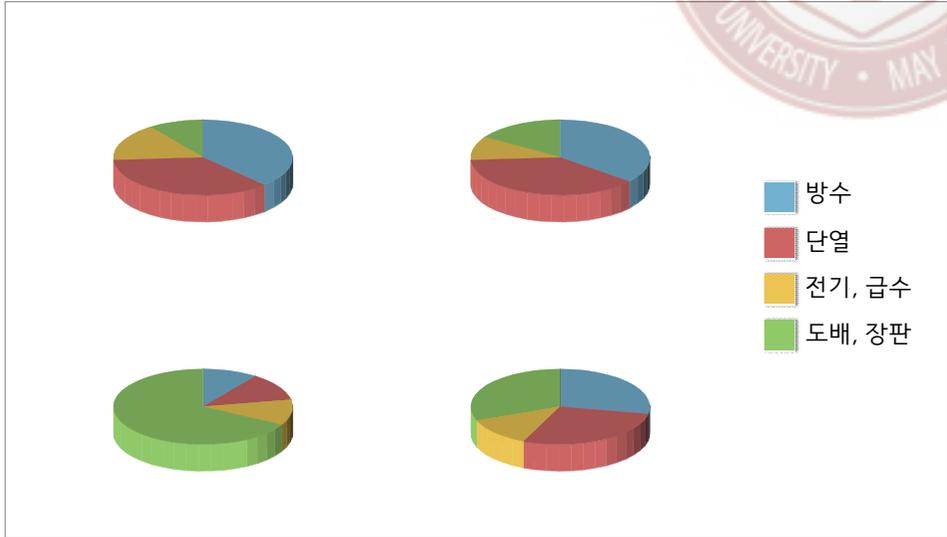
<표8 군인 관사 보수비용 : 1년 기준¹⁶⁾>

구 분		예산 범위	평균 보수횟수	비 고
군인 관사	관사(주택형)	300만원	5회	누수, 단열위주
	군인 아파트	150만원	3회	
	민간 임대아파트	20 ~ 25만원	1회	소모성 품목 교체
전세 대부(개인 자비)		20 ~ 25만원	1회	집주인 보수

16) ○군단 시설환경과(2015. 6. 2 방문) “군 관사 유지비 집행실태”, 2015. 현황 확인



<그림2 군인관사 사용자 개선요구 사항 : '15. 6월 기준 1개 여단17)>



상기 표에서 보는 바와 같이, 매년 들어가는 시설보수예산에 비하여, 정작 그 집에서 사는 군인가족의 불만사항은 위의 표9에서 보는 바와 같이 개선되지 않고, 쌓여가는 실정이다.

또한, 삶의 수준이 높아짐에 따라, 단순한 의·식·주 해결 목적의 주택이 아니라 의료혜택, 자녀 학업여건, 문화생활 및 편의시설등에 대한 욕구가 높아지고 군인가족들의 의식수준이 높아짐에 따라 주거 개념의 군 관사나 아파트의 입지조건과 주위 편의시설과의 거리나 자녀들의 학교 및 학원등 학업여건에 대한 수요도 폭발적으로 높아졌다. 현실이 이렇다 보니, 군인가족들도 자녀들이 학교를 다닐 나이거나 고학년이 되면 자연스럽게 별거생활을 하여, 군인인 본인만 이사를 다니고, 가족들은 정착하여 한곳에 생활하는 일명 “기러기”아닌

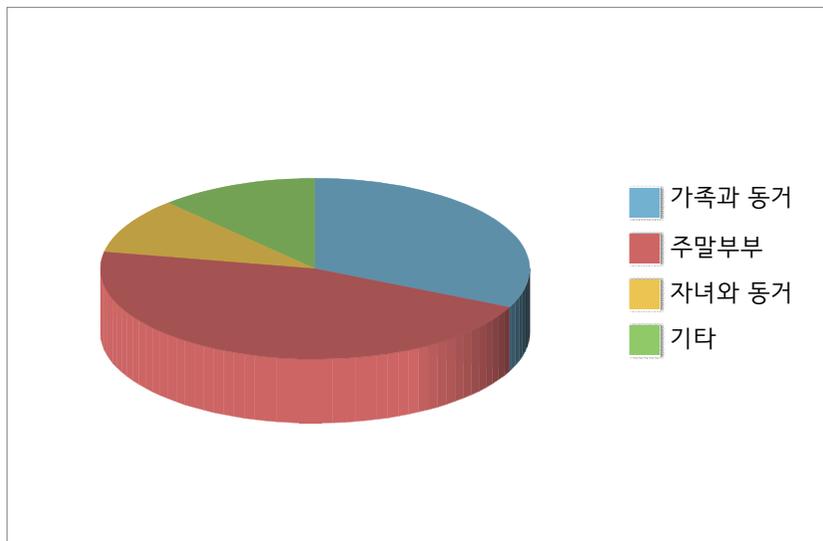
17) ○군단 ○○아파트 등 3개소(2015. 6. 2 ~ 5 방문), 거주 주민 설문조사 결과



“기러기 아빠”가 되는 기현상을 초래하고 있다.

이러한 현상은 군 부대가 주둔하고 있는 지역의 특성(인구 거주율 저조지역)상 군·시민의 거주율과 직결되며, 지역사회의 악영향으로도 연관이 되는 현상을 보이고 있다.

<그림3. 군인 별거가족율(전방 1개 군단 例) : ‘15. 6월 기준¹⁸⁾>



군인들이 거주하는 지역은 민간인 통제구역 혹은 군사시설 보호구역으로 일반인들에게는 개발과 진입이 제한되는 지역이 많다. 그렇다 보니 그러한 지역들의 상권이나 경제권은 주로 군인이나 주말간 군 부대로 면회오는 가족들 등 유동인구들에 대한 제한적인 관광객을 대상으로한 요식업이나 일부 관광사업등이 지역경제의 주요 수입수단이 된다. 그런데 위에서와 같이 “기러기 아빠”형의 군인들의 별거 가족들이 많아질수록 주말 및 휴일간 해 지역의 유동인구가 많아져

18) ○군단 인사참모처(2015. 6. 3 방문) “군인가족 거주현황”, 2015. 현황 확인



서 흔히들 도시에서 볼수 있는 “공동화”현상을 보여 나아가 지역경제의 주 수입 및 성장동력을 잃어버릴수 있는 현상을 보일수도 있다.

나. 복지시설

이렇듯 군인가족들의 거주지가 복지의 사각지역에 있는 곳이 많다 보니, 인근 시·군·면으로 의료, 학업, 생활비품 구매등으로 이동하는 인구유동율이 많다. 일반 아파트 단지에서 구성된 상가, 복지 및 편의시설 구성과는 다르게 군인 거주지역은 이러한 시설이 복합적으로 구성되어 있지 않다보니 어찌면 당연한 결과라고 할 수 있다.

<표9 군인 거주지와 복지·편의공간 이격(평균)거리19>

구 분	계	경기도	강원도	한강이남
계(km)	9.6	8.5	13.25	7.25
학교(중·고등학교)	3	3	4	2
병원(종합병원급)	11	11	15	8
문화공간(극장, 공원 등)	14	14	18	11
대형 마트	10	6	16	8

이것은 건축계획에 명시된 바와 같이, 아파트 거주지 단위로 초·중·고등학교와 놀이시설, 병원등이 구성되어 있는 도시계획론과 비교하였을 때 어떻게 보면 당연한 결과일수 있다. 군인이 거주하고 있는 지역이 일반 아파트촌처럼 1,000 ~ 2,000세대 이상의 대단지가 아

19) ○군단 인사참모처(2015. 6. 3 방문) “○○와 복지시설과의 거리 산정”. 2015. 현황 집계



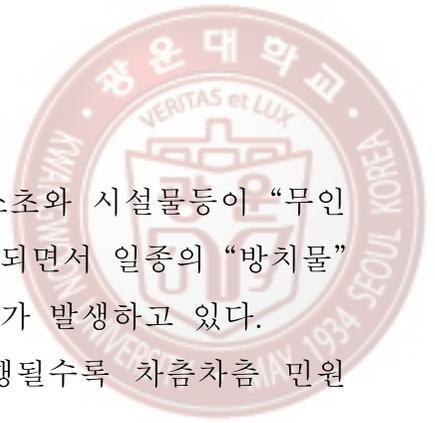
니고 기껏해야 30세대 정도의 극소규모단지로 흩어져 있으니 이러한 복지 및 편의시설을 구성할수 없는 것이다.

이렇듯 군인과 그 가족들의 주거시설은 최초 부지의 격오성과 지은지 30년이 넘은 노후성, 변화되는 도시계획에 따라가지 못하는 시스템상의 낙후성으로 높아가는 사용자의 수준을 만족할수 없는 상태임을 잘 알수 있다. 이러한 실태를 간과한다면 “軍人”이라는 신분의 대한민국의 필수 집단을 바라보는 국민들의 인식과 심지어 군인이 되고자 하는 사람의 극감소로 정전한지 60년이 지난 휴전국이라는 특수성을 가진 우리나라에 있어 국방력의 감소로 이어지는 장차적인 문제점을 내포하고 있는 면에서 저자는 이 노후화된 군 관사 및 복지시설 부분의 문제를 제시하고자 하고, 그 해법의 방법인 BTL사업의 정상적인 시행을 위한 고민을 하고자 하는 것이다.

3. 기타 부대시설

가. 소초 및 각종 경계시설

민간인 통제구역이 일부 제한적으로 해제되면서 예전의 군유지의 경계시설물과 공작물, 건축물등이 제한적으로 민간인에게 공·경매로 매매가 이루어졌다. 하지만 그러한 부지들 사이에 아직까지도 운용되고 있는 군사시설물 및 군사시설 보호구역이 존재하고 있으며, 그렇다 보니 민간인들이 구매한 민유지도 군사시설 보호구역의 규제를 받아 본인들이 구상한 적정한 수준의 개발이 제한되는 것이 현실이다. 그런데 이러한 개발의 제한보다 더 중요한 문제들이 산적하여 있고 발생하고 있다. 그것은 국방력 강화를 위하여

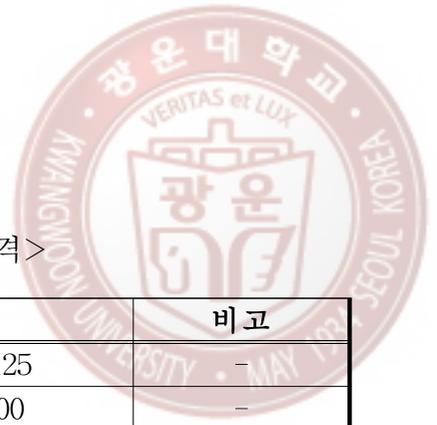


군사시설물 개선사업등의 일환으로 이러한 소초와 시설물등이 “무인화” 및 상시 주둔하는 것이 아닌 “비상주”화 되면서 일종의 “방치물”이 되어 범죄의 발생의 원인을 제공하는 형태가 발생하고 있다.

표에서와 같이 무인화가 되는 현상이 진행될수록 차츰차츰 민원 또한 증가하는 것을 알수 있다.

나. 훈련장

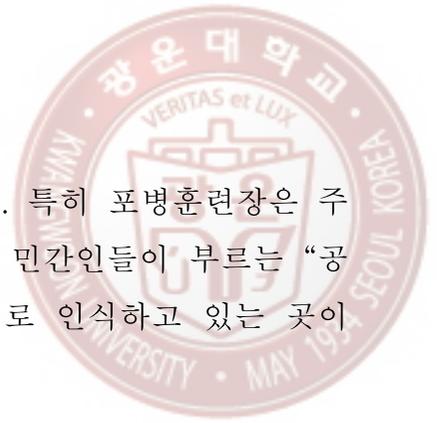
군인 및 군대는 생활시설과 복지시설외에도 가장 중요한 시설물이 무엇일까? 많은 분들이 군인은 더운날이든 추운날이든 훈련을 하기 때문에 많이 힘들겠다고 격려하여 주신다. 맞다. 군인은 평시의 훈련으로 인한 땀한방울이 전시의 피한방울이라는 생각과 의지로 훈련을 게을리하지 않고 있다. 그러면 이러한 훈련은 어디서 할까? 많은 제대한 군인분들을 통하여 알고 있다시피 연병장에서 이 많은 훈련을 소화하기는 힘들 것이다. 그렇기에 군부대 및 부지 인근에는 “훈련장”이 위치하여 있고, 이러한 훈련장에서 많은 훈련을 1년단위로 계획하여 시행하고 있다.



<표10 군 표준훈련장 규격>

구 분			면 적	비고
사격훈련장	영점	A	100 x 125	-
		B	50 x 100	-
	개인화기		160 x 500	-
	기관총	A	350 x 700	-
		B	450 x 1,200	-
	직사공용화기		172.8 x 1,200	-
전차포사격장			3,000 x 8,000	
포병사격장	대대진지		850 x 850(3 ~ 6개소)	-
	포대진지		310 x 350(3 ~ 18개소)	-
	주관측소		50 x 50(1 ~ 2개소)	-
	보조관측소		30 x 30(1 ~ 2개소)	-
	표적지역		2,200 x 3,600(1 ~ 2개소)	-
병기본훈련장			500 x 1,000	교관대기실, 이동식화장실, 식수대 보유
			150 x 500	
병과기능 훈련장	보병(분소대)		300 x 1,200	
	보병(중대)		1,000 x 1,600	
	대전차(공격)		300 x 600	
	단차(소대)		600 x 5,000	
	전차/기보(중대)		3,000 x 8,000	
	공병(전술)		4,000 x 9,000	
	방공(전술)		200 x 300(6개소)	
	화생방(전술)		1,626 x 2,850	

하지만, 이러한 훈련장은 항상 경계인원에 의하여 관리되는 곳이

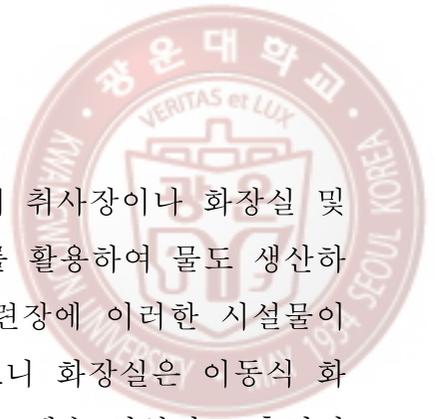


아니라, 훈련이 있을때만 사용하는 곳이 많다. 특히 포병훈련장은 주로 야지로 구성되어 있는 곳이 많은데, 흔히 민간인들이 부르는 “공터”로 되어 있어 개발은 할수 없으나 유희지로 인식하고 있는 곳이 많다.

이러한 훈련장 시설은 상시 병력들이 주둔하지 않다보니 기본적인 생활관련 시설이 없는곳이 많다. 화장실이나 세면장, 식당이나 오·배수 시설이 없으며 심지어 전기도 인입되지 않은 곳이 많다.

<표11 훈련장별 구성시설물 현황>

구 분		화장실	세면장	취사장	강의장	오·폐수시설	
사격 훈련장	영점	A	2	-	-	1	-
		B	-	-	-	-	-
	개인화기	2	-	-	1	-	
	기관총	2	-	-	1	-	
	직사공용화기	1	-	-	1	-	
전차포사격장		2	2	-	-	2	
포병사격장		4	-	2	4	2	
병기본 훈련장	A	2	-	-	1	-	
	B	2	-	-	1	-	
병과기능 훈련장	보병(분소대)	2	-	-	1	-	
	보병(중대)	2	-	-	1	-	
	대전차(공격)	1	-	-	1	-	
	단차(소대)	1	-	-	-	-	
	전차/기보(중대)	2	1	-	-	1	
	공병(전술)	5	5	1	6	1	
	방공(전술)	1	1	-	1	1	
화생방(전술)	1	1	-	1	-		



군인들은 훈련시에 숙영지를 구성하여 이때 취사장이나 화장실 및 세면장등을 자체 구성하며, 심지어 정수장비를 활용하여 물도 생산하기에 상기 표16에서 보는바와 같이 상시 훈련장에 이러한 시설물이 구성될 필요는 없는 것이다. 현실이 그렇다보니 화장실은 이동식 화장이나, 재래식 화장실로 운용하고 있으며 오·폐수 시설이 노후되어 관리가 되지않아 유출등으로 많은 민원들과 직면하고 있는 것이 현실이다. 실제 부대에서는 “갈등관리지역”이라고 하여 주 민원대상지역의 훈련장에 대하여 해부대의 담당자와 전문인력에 대한 소집교육과 주단위 관찰등의 노력으로 이러한 민원해결에 노력을 기울이고 있는 실정이다.

<표12 훈련장 관련 민원 접수율 : '15. 6월 기준²⁰⁾>

구 분	계	경기도	강원도	한강이남
소음·분진관련	31.6%	35%	32%	28%
기름·토사 유출	10.6%	12%	9%	11%
기타 악성 사고	61%	63%	59%	61%

훈련장은 군인이 마음껏 훈련하여 나라의 국가 안보에 최선봉에 서기 위하여 꼭 필요한 부지이다. 하지만 이러한 시설물이 노후되고 소음이나 분진등 지역 민원의 대상이 된다면 이와 관련된 법적 분쟁에 따른 전문인력 배치와 소송비용, 나아가 국배심을 통하여 민원인에게 지불해야할 국고금의 낭비등을 생각한다면 간과할수 없는 실정이다.

20) ○군단 △△참모처(2015. 6. 3 ~ 19 방문) “軍 관련 민원현황”, 2015. 현황 집계



제 2항 부대시설의 혐오시설화 방지

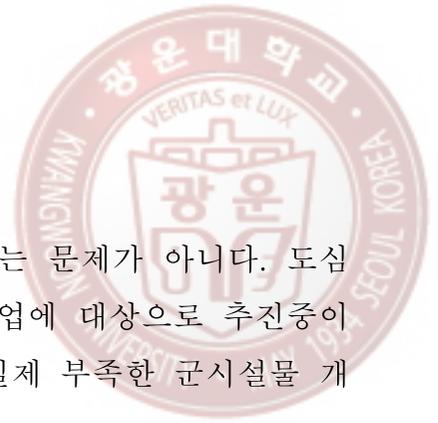
부대시설의 노후성은 앞서 살펴본 바와 같이 그 수준은 심각하다. 하지만 예산 문제로 항상 시설 개선의 노력은 그 실천만큼 실효성을 거두지 못하고 있다. 현실이 이렇다 보니 각 지자체에서는 군사시설을 혐오시설로 분류하고 관리중이며 도시발전계획을 수립시에도 많은 고민을 동반하고 있다.

1. 지역 도시계획에 저촉되는 애물단지

필자가 전라북도 전주의 한 부대에서 2005년에서 2008년까지 근무할 당시 그 부대는 전라북도의 도시개발 계획의 한 범위를 차지하고 있었다. 그리고 항공부대를 보유함에 따라 고정식 활주로 위치등으로 전주시에서는 늘어나는 주택소요를 충당하고 부동산 경기를 활성화하기 위한 아파트 및 주거지 건설등을 이 부대로 인하여 많은 저촉을 받음에 따라 제대로된 개발이 제한되고 있는 실정이었다. 그리하여 전주시와 이 부대간 “기부 양여²¹⁾”사업으로 전주시에서 전라북도의 한 지역에 부대가 주둔할 수 있는 부지매입에서 시설물 설치등을 하여주고 이 시설물을 부대에 인계하고 대신 현재 주둔하고 있는 부지 및 시설물을 인도받는 사업을 추진하게 되었다. 그리고 실제로 이러한 사업은 2012년 완료되어 현재는 전주시에서 이 부대가 철수하여 전주시는 해당지역에 대한 개발계획을 추진중에 있다.

21) 기부대 양여사업방식(국방·군사시설 사업에 관한 법률 제 12조)

: 공익사업 시행을 위해 군 부대 주둔지가 필요한 경우, 공익사업 시행자는 대체시설을 기부하고, 국방부는 그 부담한 비용범위내에서 용도 폐지된 재산을 양여하는 군사시설 이전방식



이러한 실례는 전라북도지방에서만 일어나는 문제가 아니다. 도심권에 위치한 군 부대들이 이러한 기부양여사업에 대상으로 추진중이며 이러한 군용지 및 군시설물 매각금으로 실제 부족한 군시설물 개선사업으로 전환되고 있는 것이 한 방법이다.

사업시행자는 국방·군사시설을 이전하기 위해 새로 설치한 시설을 국가에 기부할수 있고, 국가는 대체시설을 기부한 자에게 일반재산을 『국유재산법』에 따라 양여할 수 있다.....²²⁾

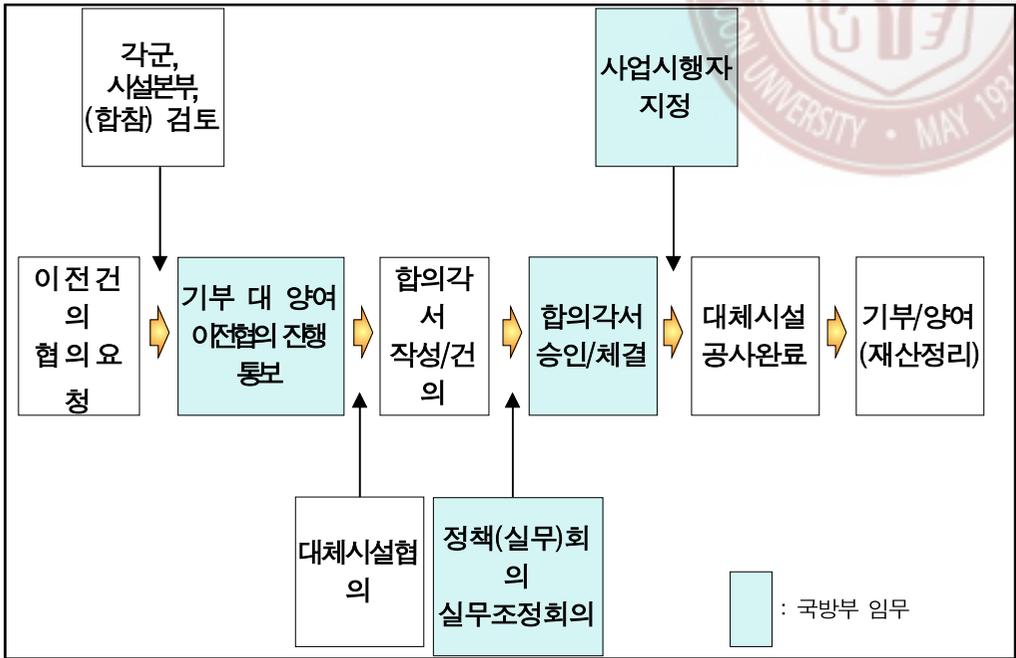
공익사업의 사업지구에 편입되는 행정재산을 용도폐지 하는 경우 대체시설을 제공한 자에게 부담한 비용의 범위에서 용도폐지된 재산을 양여할 수 있다.²³⁾

22) 국방·군사시설 사업에 관한 법률 제 12조

23) 국유재산법 제 55조 제 1항 제3호



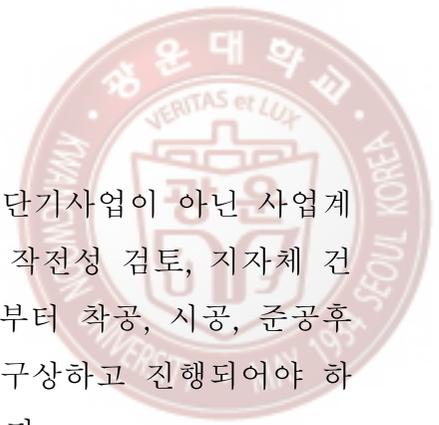
<그림4. 기부대 양여사업 추진절차²⁴⁾>



이렇듯 늘어나는 도시인구와 이러한 인구의 팽창을 인근 지역으로 분산하고자하는 지역자치단체의 계획과 맞물려 이 사이 군 시설물이 걸림돌로 작용하고 있고, 이러한 이유로 인하여 해당부대들의 이전을 강요받고 있는 사례도 종종 언론매체를 통하여 어렵지 않게 접하고 있는 것이 요즘의 현실이다.

또한 이러한 군부대가 이전하는 사업은 주로 군부대가 위치한 부지가 예전에는 도시 외곽이었으나 도시개발에 따른 계획부지의 확장으로 이전해야하는 조건을 봤을 때 공시지가로 적잖은 금액이다 보니 이러한 사업은 소규모 사업이 아닌 최소한 군내에서도 이러한 사업을 전문적으로 담당해야하는 TF를 구성할만큼 큰 사업이 되어있

24) 국방부 건설관리과, “기부대 양여사업 방식설명”, 2008. 1면



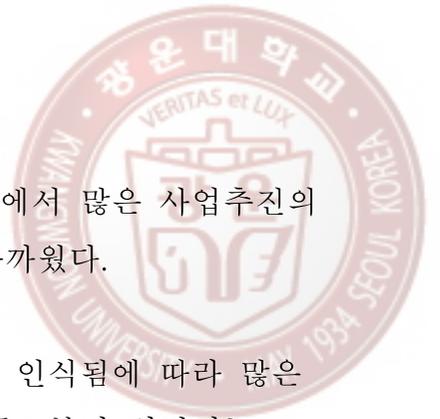
다. 이 사업들의 특수성은 1~2년내 완성되는 단기사업이 아닌 사업계획부지의 채산성검토와 군 부대 이전에 따른 작전성 검토, 지자체 건축협의 및 이전부대 주민홍보등 그 준비에서부터 착공, 시공, 준공후 완공하여 기부의 과정까지 최소 7 ~ 10년을 구상하고 진행되어야 하는 대규모 사업임을 우리는 정확히 알아야 한다.

그런데 이러한 사업이 단순히 “협오시설이니 나가라”라는 식의 의견으로 접근하는 것이 아니라, 그 사업의 채산성을 통하여 해당 도시개발계획과 연계하여 차후 완공되었을때의 수익성과 그 개발을 위하여 투자되는 노력과 인력, 예산과 꼼꼼히 비교해보는 과정이 중요하다. 이 사업을 추진하면서 본 저자가 개인적으로 느낀점은 이러한 예산의 문제에 더하여 군 구조상, 물론 군뿐만 아니라 사업을 진행하는 시행자측도 마찬가지지만, 최소 7 ~ 10년 과정의 사업진행기간을 고려하여보면 사업을 담당하는 실무자, 즉 책임자가 해 사업의 최초 계획에서 완성, 기부의 과정까지를 할수 없다는 구조적 시스템의 문제를 들고 싶다.

<표13. 군 부대 기부양여 사업관리자의 재직기간 : '15. 6월 기준>

구 분	평 균	軍	官	사업시행자(民)
재직기간	2.16년	1년	2.5년	3년

위의 표에서 보는 바와 같이, 담당 실무자 및 책임자의 평균 재직기간이 2 ~ 3년인 것을 잘 알수 있다. 해당 기간이라면 계획하는 사람과 공정을 관리하는 사람, 준공·사후관리하는 사람은 별개의 인원이고, 이러한 과정에서 인수·인계가 잘된다면 모를까? 본



저자가 경험해본 결과 이러한 인수·인계과정에서 많은 사업추진의 Know-How가 누수되는 것을 많이 봤고, 안타까웠다.

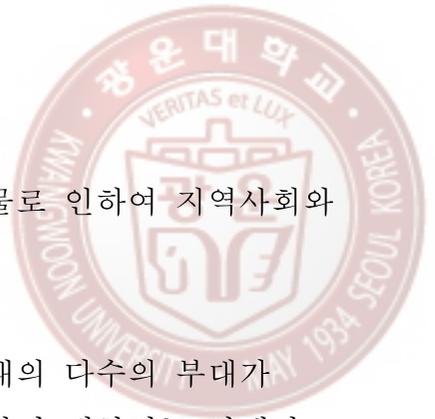
이렇듯 군 시설물이 지역사회의 혐오시설로 인식됨에 따라 많은 문제가 파생되고 있으며 무엇보다 軍이 국민들로부터 외면되는 원인의 하나로 작용하고 있는 실정이다.



<표14 부대 양여사업 추진단계별 세부내용25)>

추진단계	단계별 주체	주요내용	비 고
○군사시설 이전 건의/협의신청	협의대상자 → 국방부	<ul style="list-style-type: none"> • 협의주관기관, 시설사용부대는 접수한 요청서를 국방부에 보고 • 국방부 시설관리자 각군 (합참) 검토 지시 <ul style="list-style-type: none"> - 작전성, 군사시설중합발전계획, 국유재산 관련사항 검토 	<ul style="list-style-type: none"> • 30일 이내 국방부보고 * 3개월내 연장 가능
○기부 대 양여 이전협의 진행 통보	국방부 → 협의대상자, 시설관리자, 각 군	<ul style="list-style-type: none"> • 시설관리자, 각군, 합참 의견 검토후 결과 서면 통보 - 이전협의 진행, 사업추진 승인여부 - 협의주관기관, 협의절차 결정 <ul style="list-style-type: none"> * 협의주관기관(이전규모에 따라 결정) : 국방시설본부, 지역시설단 	<ul style="list-style-type: none"> • 60일내통보 * 3개월내 연장 가능
○검토 및 협의	협의대상자 ↔ 협의주관기관	<ul style="list-style-type: none"> • 기부/양여재산 규모, 절차협의 • 이전사업지원관 임명(시설사용부대) <ul style="list-style-type: none"> * 협의시 사용부대 의견 반영 • 이견발생시 실무조정위원회 조정 	
○합의각서(안) 승인 건의	협의주관기관 → 시설관리자 → 국방부	<ul style="list-style-type: none"> • 협의주관기관 합의각서(안)작성 <ul style="list-style-type: none"> - 재산 규모, 방법, 조건, 사업기간 및 관리에 관한 사항 등 • 시설관리자 합의각서(안) 승인 건의 <ul style="list-style-type: none"> * 시설사용부대장 의견 포함 	<ul style="list-style-type: none"> • 이전협의 승인 후 6개월이내 미건의시 무효 * 사업규모에 따라 3개월씩 최대 3회 기간연장 가능
○정책(실무)회의/ 실무조정위원회	국방부	<ul style="list-style-type: none"> • 실무조정위원회 * 위원장: 시설기획영고장 ↓ • 정책실무회의 * 위원장: 군사시설기획관 ↓ • 정책회의 * 위원장: 차 관 • 기부재산의 기능대체, 규모의 적정성 등 검토 및 의결 	<ul style="list-style-type: none"> • 대대급 미만, 200억 미만 시설사업의 경우 실무조정위원회 결정으로 협약서 승인가능
○합의각서(안) 승인	국방부 → 시설관리자	<ul style="list-style-type: none"> • 실무조정회의/정책(실무)회의 결과 승인 여부 통보 	
○합의각서 체결	시설관리자 ↔ 협의대상자	<ul style="list-style-type: none"> • 합의각서 체결 후 결과를 국방부에 보고 	<ul style="list-style-type: none"> • 이전사업 효력발생

25) 국방부 건설관리과, “기부대 양여사업 추진단계별 세부내용”, 2008. 1면
<http://www.ezsam.mil:7003/kms/>



또한 軍의 군유지중 유희지와 무허가 건축물로 인하여 지역사회와 마찰요소가 적잖이 발생하고 있다.

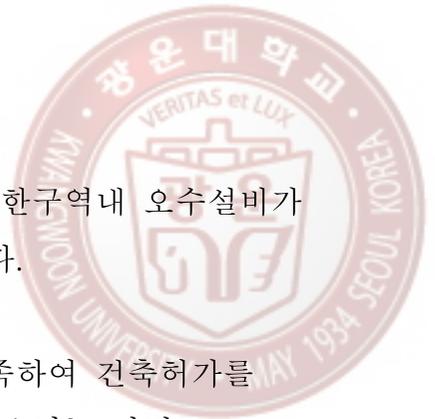
실제 사례를 본다면 원주와 서울 남산동일대의 다수의 부대가 매각 부지내 무허가 건축물로 인하여 일괄매각이 제한되는 사례가 발생하였다.

건축물대장에 미등록된 건물은 매수자에게 소유권 이전이 불가능한데, 과주 낙하리의 ○○중대의 경우는 낙찰후 건축물 철거비용구등으로 법적소송이 제기되어 1억원의 배상을 한 적이 있다. 또한, 군 건물은 비상용 건축물이라 민간 매각시 재활용이 불가능하고 부대내 군 시설 난개발 및 노후시설은 매수자에게 부정적 이미지로 비춰져 매수 의지를 감소시키기도 한다.

<그림5. 매각토지내 무허가 건물 보유 부지>



과거 軍이 건축허가 제반조건을 충족시키지 못했음에도 불구하고 작전 및 국방운영 목적상 건축물을 설계도서등 관련서류가



미보유되어 건축협회가 미실시된 것과 개발제한구역내 우수설비가 제대로 갖춰지지 않은채 신축된 경우가 많았다.

이러한 무허가 건물들은 사후에 조건을 충족하여 건축허가를 받고자 했으나 조건 충족에 대규모 예산이 소요되는 반면 우선순위는 낮아 예산이 확보될 못해 양성화가 제한되었다.

이것을 감안하여 증·개축 대상, 장기 활용 건축물중 주거·사무용 등 주요건축물등을 우선추진하여 2014년 약 100여건(6여억원)을 허가를 득하는 등 단계적으로 양성화하고 있다.

<표15 군의 무허가 건축물 현황26)>

(‘14. 8. 31 기준)

구분		전체 건물 동	무허가 건물 동
총 계		108,975	52,478
군별	육 군	86,225	46,111
	해/공/국직	22,750	6,367

구분	계	행정 시설	주거 시설	정비 시설	창고 시설	기타 시설
동 수	52,478	3,524	11,138	1,967	19,804	16,045

26) 국방부 건설관리과, “주호영 국회의원 제출자료”, 2014. 1면
 <<http://www.ezsam.mil:7003/kms/>>



2. 악성범죄의 온상 방지

앞에서 언급한 바와 같이 군의 미사용 건물 및 공작물은 그 위치와 해당지역의 도시개발계획에 따라 발전에 저해를 주는 애물단지로 인식하고 있다는 것을 알수 있다. 그리고 또 중요한 사안은 이러한 군의 무인화 건물들이 악성범죄의 장소로 제공되고 그러한 범죄의 사각지역의 여지를 제공하고, 그렇나 장소로 활용되는데 있다.

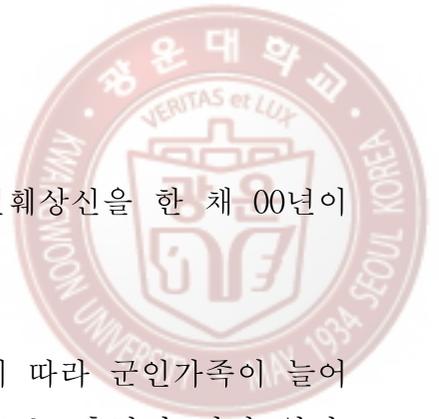
군에서는 직접적인 형사처리업무는 법무나 헌병수사계통을 통하여 처리되기 때문에 현역군인이라 하여도 이러한 사실에 대하여 무감각할수 있다. 이러한 사건외에도 민원으로 접수되기도 하는데 이것도 사·여단 및 군단급 제대의 민원업무관이 있는 부대에서야 해당사안에 대하여 확인할수 있기에 실질적으로 현장의 체감은 적은 편이다.

하지만 미사용하는 훈련장이나 무인화된 초소, 개발계획에 포함된 지자체에 인계된 기존 군부대 부지, 철거전의 군인관사 및 아파트 등 많은 군 시설물들이 악성범죄의 장소로 얼마든지 활용될 수 있는 위치에 있다.

한가지 사례를 들어보자.

경기도 포천의 ○○부대는 포천시내에 30세대 아파트 2동을 1990년부터 관리, 사용하고 있었다. 그런데 2006년 사용간 건물의 크랙과 철근노출 및 기울어짐이 심화되어 국방시설본부로 구조안전진단을 의뢰하여, 진단받은 결과 C급²⁷⁾으로 판정, 기존 입주민들을 이전시키

27) 건축물 상태평가등급 기준 : C급



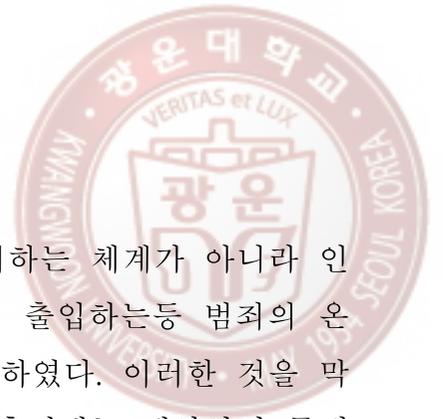
고, 철거대상 건물로 분류하여 중기계획에 철해상신을 한 채 00년이 지났다.

이후 군 구조상 간부의 수가 늘어나고 그에 따라 군인가족이 늘어남에 따라 현재 보유하고 있는 기혼자 숙소로는 충당이 되지 않자, 해당건물에 대한 재사용여부를 검토하게 되었다. 이에 해당건물을 방문, 현장확인하고자 실무자 및 책임장교가 해 아파트를 방문하였다.

그런데 그곳에는 노숙자 8명이 이미 살고 있었으며, 그 외에도 몇 년간 방치됨에 따라, 여러사람들이 다녀간 흔적이 난무하였다. 그리고 인근 아파트의 주민들은 그 아파트 관리부대에 수차례 민원을 제기하여 조속한 조치를 건의하였으며, 관리부대 역시 이 부분에 대하여 철해 예산이 집행되지 않아 같은 답변만 반복하는 답답한 실태였다. 앞서 말한바와 같이 중기계획은 사업 집행년(X년) 5년전에 사업소요를 제기하여야 하는 구조적 모순으로 철해를 상신하고자 사업소요를 제기하여도 최소 2 ~ 5년간은 뾰족한 묘수없이 관리해야하는 어려움이 있다.

이에 해당부대는 해당 아파트의 노숙자를 철수시키고, 입구와 창문 등을 시건하고 철조망을 설치하는등 인원의 출입을 원천차단하고, 관리부대에서 1일 2회(22:00 ~ 06:00) 순찰을 하고, 관할 포천 경찰서에 우범지역으로 건의하여 지구대 순찰을 건의, 운용하는등의 적극적인 노력을 하고자 하였다.

→ 주요부재에 경미한 결함 또는 보조부재에 광범위한 결함이 발생하였거나 전체적인 건축물의 안전에는 지장이 없으며 주요부재에 내구성, 기능성 저하방지를 위한 보수가 필요하거나 보조부재에 간단한 보강이 필요한 상태



하지만, 24시간 연속적으로 그 건물을 감시하는 체계가 아니라 인근의 학생들이나 노숙자들은 종종 이 건물에 출입하는 등 범죄의 온상의 장소로 사용되는 사례가 이후에도 발생하였다. 이러한 것을 막고 CCTV를 설치하여 감시하는 체계를 갖추기에는 예산상의 문제를 무시할수 없다.

이러한 문제를 해결하기 위하여 국방시설본부에 구조안전진단을 재건의하게 되었고 이후 재진단후 구조를 보강하여 재활용하는 방향으로 재검토하고 예산반영중에 있는 것이 1년후였다.

이렇듯 군의 미사용 시설물등이 재기능을 하지 못하고 방치된다면 악성범죄의 온상이 되고 나아가 도심기능에 악영향을 미쳐 대군신뢰도도 저하되는 2중, 3중고에 시달리게 된다.

또한 이러한 기능발휘 제한되는 미사용·방치된 건물외에도 사용되지않은 군용지도 역시 지역사회 발전과 범죄의 악영향의 원인을 제공하고 있어 이에 따른 법적 분쟁이 또한 많다.



<표16 軍 사용 토지 현황28)>

구 분	軍 사용토지	군용지				●사·공유지
		소계	●사용	●재배치	●미사용 (유희지)	
면적(만평)	4억 1,684 (13억 7,800만㎡)	3억 9,835 (13억 1,686만㎡)	3억 3,130 (10억 9,523만㎡)	4,824 (1억 5,948만㎡)	1,881 (6,215만㎡)	1,849 (6,114만㎡)
금액(억원)	53조 8,177	53조 149	43조 5,677	6조 7,675	2조 6,797	8,028



구 분	사유지			공유지		
	소계	적법	무단	소계	적법	무단
면적(만평)	1,215 (4,018만㎡)	422 (1,398만㎡)	793 (2,620만㎡)	634 (2,096만㎡)	194 (641만㎡)	440 (1,455만㎡)
금액(억원)	5,167	1,129	4,038	2,861	1,432	1,429

이러한 군 사용토지들중 미사용, 즉 유희지는 민간인들의 무단점유와 침해하게 대립되고 있으며 이러한 토지는 현재 軍이 사용하고 있는 직접부지외에도 거점이나 작전지역의 간접부지에도 연계가 되어 많은 분쟁과 소송에 시달리고 있다.

28) 국방부 국유재산환경과, “군사용토지 효율화 추진위원회 운영계획”, 2014. 6면
<http://www.ezsam.mil:7003/kms/>



<표17 軍 사용 사·공유지 현황²⁹⁾>

(단위 : 만㎡, 억 원 / '13. 12. 31. 기준)

구 분	합 계		사유지		공유지	
	면적	금액	면적	금액	면적	금액
합 계	6,114	8,028	4,018	5,167	2,096	2,861
무단점유 ³⁰⁾	4,076	5,467	2,620	4,038	1,456	1,429
적법점유 ³¹⁾	2,038	2,561	1,398	1,129	640	1,432

<표18 사·공유지 점유 목적별 현황>

(단위 : 만㎡, 억원 / 공시지가, '12. 12. 31. 기준)

구 분	직접부지 ³²⁾			간접부지 ³³⁾			
	시설부지	훈련장	진입로 등	거점/진지	지뢰지대	철조망	장애물 등
면적	1,319	2,943	66	1,437	175	5	169
금액	3,132	2,090	275	2,251	23	38	218

이런 수많은 소송의 주인공이자 지역사회와의 마찰요소로 작용하는 유희지에 대하여 軍은 적극적인 정리작업을 진행하고 있지만, 이 또한 한시적이 아닌 예산문제로 지속적으로 추진하여 줄여나가고 있는 실정이다.

29) 국방부 국유재산환경과, “군사용 사공유지 현황”, 2013. 1면

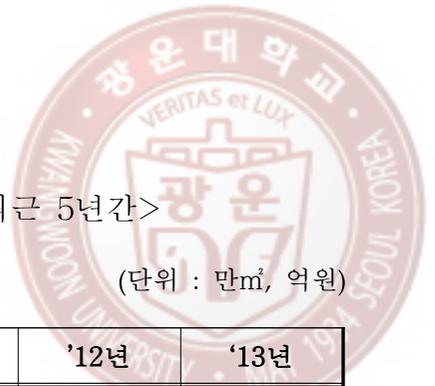
<<http://www.ezsam.mil:7003/kms/>>

30) 무단점유 : 사공유지에 대한 사용 근거 없이 점유하여 사용하는 형태

31) 적법점유 : 유상 입차, 무상 지상권설정 및 사용동의 등을 통한 근거 마련 후, 사용하는 형태

32) 직접부지 : 부대 외곽경계선 안쪽에 위치하거나, 시설부지 등으로 직접 사용하는 부지

33) 간접부지 : 영외에 위치하며, 거점/진지 등으로 사용하는 부지



<표19 사·공유지 정리 실적 : 최근 5년간>

(단위 : 만㎡, 억원)

구 분	'09년	'10년	'11년	'12년	'13년
면 적	108	99	163	124	189
예 산	369	315	257	250	184

사정이 이렇다 보니 유희지 관련 지상권 설정이나 토지침범 사례등의 수많은 민원과 소송이 점점 늘고 있는 추세이다.

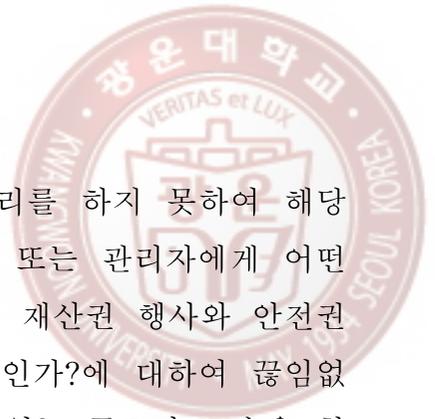
<표20 사·공유지 관련 민원 및 소송현황 : 최근 5년간>

(단위 : 건)

구 분	'09년	'10년	'11년	'12년	'13년
민 원	75	82	90	159	185
소 송	20	15	35	108	36
합 계	95	97	125	267	221

제 3항 복지증진을 위한 예산부족 확충

이렇게 노후되고 제기능을 발휘하지 못하여 철해대상이 되는 등의 군 시설물의 처리가 지연되면 해 지역의 도시개발계획에도 차질을 빚고, 별도의 경계나 감시체계가 없이 관리됨에 따라 각종 악성범죄의 장소에 노출되어 이러한 軍유지의 공간책임에 대한 문제가 끊임없이 발생한다.



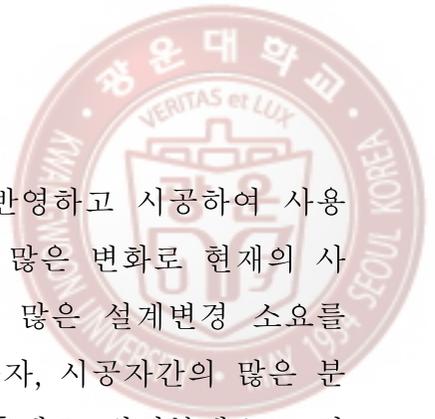
“건설이나 건축환경의 적절한 설계 및 관리를 하지 못하여 해당 공간에서 범죄가 일어난다면 공간의 소유자 또는 관리자에게 어떤 법적 책임을 물을 것인가?”라는 화두를 보면 재산권 행사와 안전권의 형사·민사·행정책임의 한계가 어디까지인가?에 대하여 끊임없는 법적 분쟁과 민원에 軍은 시달릴 수밖에 없는 구조적 모순을 철폐할수 없을 것이다.

1. 시설물 소요충족

軍의 시설물을 신·개·재·증축할수 있는 예산은 다양한 예산이 있지만, 그중에서도 대표적인 예산이 경상유지비이다. 이 예산을 활용하여 앞서 얘기한 중기계획을 전체적인 부대의 군사시설종합발전계획에 의거, 계획하고 설계하고 시공·준공하여 사용하게 된다. 그러면 이러한 예산이 충분하여 소요를 충족할 수 있다면 이러한 문제가 발생하지는 않을 것이다.

매년 국회를 통과하는 국방부 예산은 줄어드는 추세이며, 그마저도 방위력 개선이나 무기체계 보강등으로 많은 예산이 출차되는 실정이다. 그러다보니 재산에 등재되어 있는 부대의 시설물의 유지·보수하는데 드는 예산마저도 빠듯한 것이 실정이다.

현재 재정예산으로는 1개 군단에 한해 배정되는 예산으로는 기존의 보유하는 시설의 유지·보수를 충족하기에도 부족하다. 그리고 상기에서 언급한 신축, 즉 중기계획을 통하여 사업도래년에 반영되는 새롭게 건축할 군 시설은 2011년 군 공병 시설전담조직 창설이라는 명령하에 국방부 주관으로 직접 설계, 착공하고 있다.

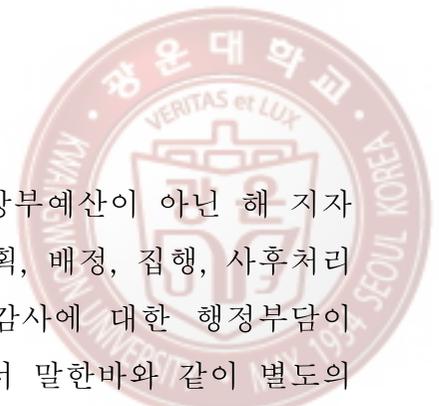


이렇다보니 5년전의 소요에 대한 내용을 반영하고 시공하여 사용하기에는 5년의 시간적 흐름으로 주변여건의 많은 변화로 현재의 사용자의 요구수준은 늘 많은 편이라 이 또한 많은 설계변경 소요를 양산하게 되고, 이것으로 인하여 발주자, 감독자, 시공자간의 많은 분쟁소요가 발생하여 준공까지의 과정과 준공후에도 법적분쟁으로 많은 노력의 낭비가 발생하여 지속되는 악순환을 낳고 있다.

2. 병영시설개선의 필요성

현실적으로 1처럼 국가예산으로 늘어나는 군시설 소요를 충족하는 것이 어려워지자, 각 부대는 해당 지자체와 다양한 방법으로 노후화된 병영시설을 개선하는 노력이 활발히 일어나고 있다. 그 대표적인 것이 앞서 얘기한 기부양여사업이다.

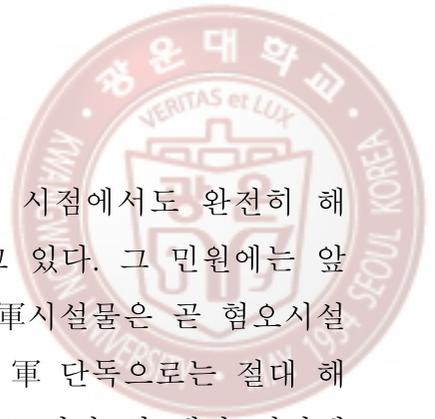
소요는 5년전에 건의하고 당시 건의할때와는 확연히 달라진 사회적 요소로 인하여 건축할 당시의 사용자의 욕구를 충족하기에는 턱없이 모자라는 예산, 그로인한 별도의 설계변경에 따른 예산증액과 변경된 설계로 인한 건축협의를 등 이러한 모든 제반절차가 100% 착착 진행되는 것이 아니라 중간 중간 관련법규와 조례등의 마찰로 행정업무의 지연으로 공기가 연장되고 심지어 준공이 된 후에도 건축물을 등재할수 없어 무허가 건물로 사용도 못하고 국고를 낭비하는 사례가 비일비재하게 된다. 이러한 단점을 보완하고 국방부에 배정된 부족한 예산으로는 해당 부대의 소요되는 시설수준을 충족할수 없다고 판단한 부대들은 소속되어 있는 지자체 예산을 적극 활용하기에 이른다. 그것이 기부양여사업이고, 이러한 사업은 국방부 예산을 활용한 사업보다 다양한 이점을 가져다주고 있다.



첫째, 예산의 기획, 배정에 이르기까지 국방부예산이 아닌 해-지자체 예산으로 해 부대에서는 이런 예산의 계획, 배정, 집행, 사후처리의 행정소요와 당연히 따라오는 감사원의 감사에 대한 행정부담이 100% 줄어드는 이점이 있으며, 둘째는 앞에서 말한바와 같이 별도의 설계변경에 따르는 건축협회의 문제가 자연스럽게 해결되는 이점이 있다. 왜냐하면 기부양여사업은 해당 지자체도 요구하는 사업으로 관련 조례범위내에서 사업을 집행하기 때문에 건축협회에 관한 건등을 기획 단계에서부터 검토후 집행하기에 여기에 들어가는 시간과 예산의 절감을 톡톡히 볼수 있는 것이다. 그렇다고 100% High-Pass되는 것은 아니다. 건설법규의 재정건과 지자체의 수익성등을 고려하는 범위내에서 이루어지기에 軍이 요구하는 수준을 100% 충당하지는 못한다. 하지만 앞서의 국방부 예산으로 5년지난 소요의 수준보다는 많이 해소하는 것이 현실적인 얘기일 것이다. 마지막으로 官과 軍이 상부상조하여 결국에는 民의 요구를 들어주는 사업특성으로 對官·對軍 신뢰도를 높이는 부차적인 정치적 욕구도 만족할수 있다.

모든 일에는 羊이 있으면 陰도 있는법이니, 여기에서 사전 주민들의 홍보가 부족하고 사업설명이 결하였다면 오히려 착공 및 입주반대등의 대민 물의사고로 이어지는 악요소도 존재한다.

실제로 앞서 예로 들었던 전주시의 ○○부대 이전은 전주시청과 해 부대와는 협의가 제한적이지만 잘 협조되어 사업이 순탄히 진행되었으나, 실제로 그 부대의 이전부지에 대한 전주시 및 軍의 사전 주민 홍보 및 설득부족으로 해당사업이 설계되고 납품된 이후 5년이지난후에야 착공되어 재설계 및 지반조사등으로 아까운 국민의 혈세가 낭비되는 오사례를 범하였다.



이 부분은 해당부대가 이전을 완료한 지금 시점에서조차 완전히 해결이 되지않았으며 지속적인 민원이 발생하고 있다. 그 민원에는 앞서 말한 훈련장에 따른 소음과 분진, 그리고 軍시설물은 곧 혐오시설이라 주변 지가하락, 부동산 경제성 하락등의 軍 단독으로는 절대 해결해 줄수 없는 사안으로 결국에는 代軍신뢰도 저하 및 해당 지자체도 해 주민의 지지를 잃어버리는 2중, 3중고에 시달리는 사태가 발생하게 되고, 이에 따라 법적 분쟁에 따르는 수많은 법규 재정비와 소송으로 몸살아닌 몸살을 앓게되어 결국에는 국민의 혈세가 낭비되어 사업의 채산성마저 의심하게 되는 사업이 되어버릴수 있다.

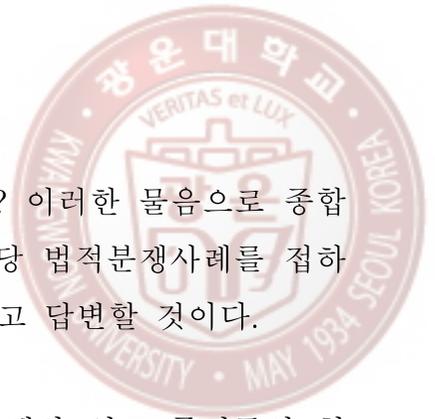
제 4항 민간자본을 도입한 병영시설개선소요 충족필요

앞에서 모두 제시한 노후화된 군시설의 현실과 그에 따른 많은 법적분쟁으로 발전하는 사회적 문제의 양산, 그러한 문제를 해결하기 위해서는 현재의 국방부예산으로는 해결할 수 없는 구조적 문제를 알아보았다.

그러면 이러한 문제를 해결할 수는 없는것인가? 문제에 답이 있다고 옛 선인들은 말하였다.

앞에서 알아본 모든 법적 분쟁과 문제의 주·객체는 바로, 軍과 民이다. 그리고 그 해결의 중간에 있는 것이 官이다.

제한된 국방부예산으로 노후화되어 해당 지자체의 도시개발계획에 걸림돌이 되고 자체 예산으로는 해결할 수 없는 부분을 해결하고 기부양여사업등의 해당 민유지와 협의에 따른 끊임없는 법적분쟁을 종식하여 빠른 시간내 軍의 군인들과 군인가족들 등 전 장병들의 복



지여건을 해결할 수 있는 것은 무엇이였을까? 이러한 물음으로 종합해 보면 자연스럽게 건설법무를 공부하고 해당 법적분쟁사례를 접하여 본 분이라면 자연스럽게 “민간자본유치”라고 답변할 것이다.

즉, 국방부의 부족한 예산을 해결하고 지자체와 인근 주민들의 협조시설의 이전과 존속을 해소하기 위하여는 현 軍시설물 및 부지에 민간자본을 투입하여 주변 도시개발계획의 미관을 해치지 않고, 민유지 수용에 따른 법적분쟁을 해소하는 것이다.

실제로 이 민간자본유치는 軍보다는 官에서 많이 시행되어 왔다. 논산~천안간 민자고속도로나 각 시와 시를 잇는 교량, 경전철등 각종 도로, 철도, 교량 등 토목 및 건축공사에 국고의 부족한 부분을 채우는 역할로 이 사업은 추진되었다.

이에 軍에서도 국방부 시설본부에 민자사업과를 편성, 이러한 사업을 민간투자사업법을 군 시설물 적용에 대하여 검토하고 준비하여 경기도 용인의 군인관사를 시작으로 각종 병영시설과 복지시설에 적극적으로 민간자본을 활용하여 부족한 국방부예산과 시기의 지연성을 극복하는 BTL사업을 추진하고 있고, 사용자의 만족도도 굉장히 향상되고 있는 실정이다.

하지만, 이 민간자본을 유치하여 추진하는 BTL사업은 그 의도는 나쁘지 않았지만, 충분한 사업의 계획과 관련법규와의 연계성 그리고 지역경제 활성화와 군시설의 현대화, 사용자 편의성 증대라는 다양한 방향에서 검토가 부족하여 사업을 추진한지 10년이 지난 지금에도 사업시행자와 시공자, 발주자간의 법적 분쟁이 끊이지 않고 있다.



제 3장 軍 BTL사업의 추진경과

제 1절 부대시설 개선소요

이렇게 도입된 BTL사업은 과연 앞서 제시한 수많은 부대시설에서 어디에 적용하고 집행하여 운용하여야 할까? 사업을 주무하는 국방부와 그 주무부서인 민자사업과는 가장 큰 고민에 빠지게 되었다. 우선순위! 과연 우선순위는 어디에 뒤야하나? 그것의 해답은 모호했다. 군부대라면 당연히 경계시설에 뒤야할 것인데 국민의 의식수준이 올라간 지금, 자신의 아들이 살아가는 병영생활관이 60년대의 아버지 세대들이 군생활할때와 똑같은 노후된 곳에서 생활함에 크게 실망하는 부모들을 의식한다면 병영생활관을 우선해야하고, 늘어나는 군인가족과 군인들의 복지수준을 충족하기 위해서는 숙소·복지시설에 뒤야하는 고민에 빠지게 된다.

그리하여 다양한 검토 끝에 우선 내린 결론이 시범적용이다. 그것은 경기도 용인에 258세대의 군인가파트 단지를 우선 적용하여 그 사업의 추진간에 발생하는 문제점을 발췌하여 보완하여 다른 병영시설에도 적용하자는 소결론은 내려 군에서의 BTL사업은 추진되었다.



<그림6. 육군 용인 관사³⁴⁾>

준공·운영사업 : 육군 용인 관사

구분	내용	조감도
대지위치	경기도 용인시 처인구 김량장동	
대지면적	16,837㎡	
사업규모	관사 6동 258세대(28·32·38평형)	
사업비	288억원	
공사기간	'07. 9. 7. ~ '09. 11. 24.	



준공사진



제 1항 시설유형별 개선소요

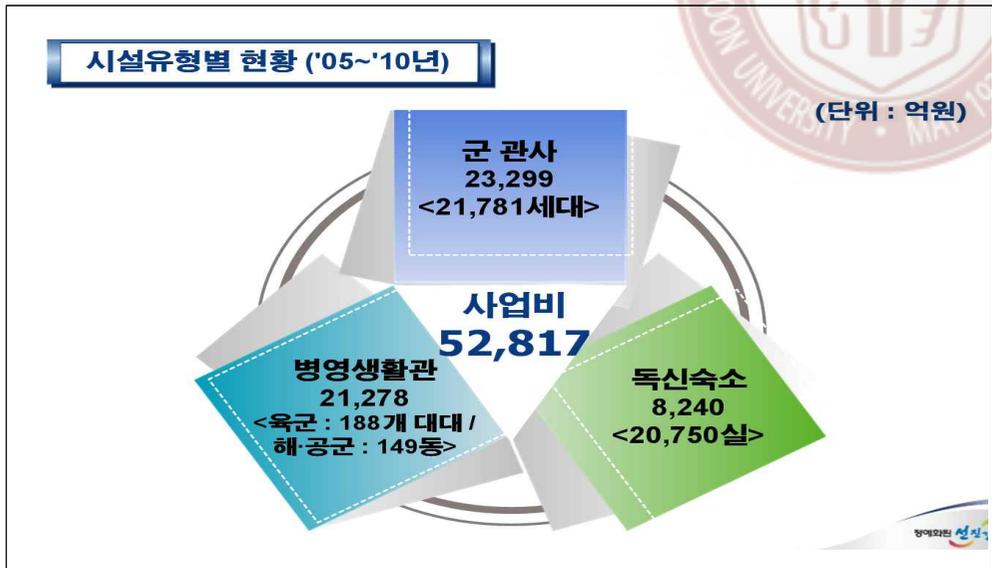
이렇게 BTL사업을 추진함에 따라 그해까지의 병영시설 소요를 종합하여 우선순위를 검토하고, 사용자의 욕구를 충족할 수 있는 방안을 검토한다.

우선 군인 아파트를 건립함에 있어 그 대상은 준공된지 20년 이상된 아파트를 철거하고 그 부지에 신축하는 방향으로 사업은 계획되게 된다. 이렇게 용인 군인아파트를 추진하면서도 많은 병영시설 소요를 BTL사업으로 추진하는 작업은 병행되게 된다.

34) 국방부 건설관리과(2015. 6. 8 방문) "군 시설 BTL사업의 추진사례 및 방향", 2010, 4면
 <<http://www.ezsam.mil:7003/kms/>>



<그림7. 시설 유형별 현황³⁵⁾>



35) 국방부 건설관리과(2015. 6. 8 방문) "군 시설 BTL사업의 추진사례 및 방향", 2010, 5면
<<http://www.ezsam.mil:7003/kms/>>



<표21 '15년 시설예산(일반회계) 확정결과 : '14. 12. 2기준³⁶⁾>

1. 총괄현황

'14예산(백만원)	'15정부안	국회확정(예상)			'15확정안	'14년대비 증감률
		소계	증액	감액		
2,475,611	2,585,119	27,801	35,590	△7,789	2,612,920	5.5%

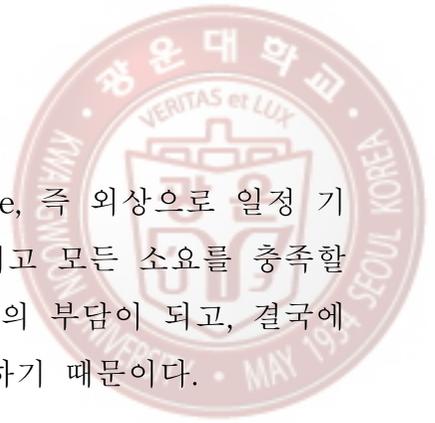
2. 증감현황

구 분		국방부안	정부안	증감액	확정안
총 계				27,801 +35,590 △7,789	
1	공군 19비 아파트	3,789	3,789	△2,789	1,000
2	국방부 별관 리모델링	18,000	10,000	△5,000	5,000
3	시설유지관리(대보수) * 병영생활관 개선(217억원) - 육군 212억, 공군 5억 * 1사단 GP상황실 리모델링(3억) * 해군 군수사 면회시설 리모델링(10억)	175,272	165,462	23,000	188,462
4	부대관리 분야 민간용역 전환	-	-	7,000	7,000
5	66사단 관사 신축	-	-	1,000	1,000
6	5사단 법당 신축	80	80	1,206	1,286
7	해군 인방사 병영문화쉼터 신축	-	-	730	730
8	양구 식수전용 저수지 건설	3,000	2,000	1,500	3,500
9	연평부대 본청	-	-	1,154	1,154

상기 표에서 확인한 바와 같이 그동안의 일반 재정예산으로 얼마나 많은 시설소요를 충족하지 못하였는지는 두말하면 잔소리일 정도로 잘 알수 있다.

그리고 이러한 사업을 민간자본을 유치하여 추진하여 그 신속성에

36) 국방부 군사시설기획관실, “15년 시설예산 확정결과”, 2014. 1면
<<http://www.ezsam.mil:7003/kms/>>



는 부합될지 모르지만 BTL사업 자체가 Lease, 즉 외상으로 일정 기간동안의 대금을 지불하는 형식이기에 무턱대고 모든 소요를 충족할 수는 없었다. 그렇게 한다면 고스란히 사용자의 부담이 되고, 결국에는 국고낭비로 최초의 의도에도 부합되지 못하기 때문이다.

제 2항 병영시설 개선소요 · 기간과의 관계

그러면 이러한 BTL사업을 추진함에 따라 과연 민간자본을 유치하였을 때 기존의 국고를 활용한 시설사업보다 채산성이 월등해지는 않더라도 향상되는지에 대하여 검토간 의문을 가지게 된다.

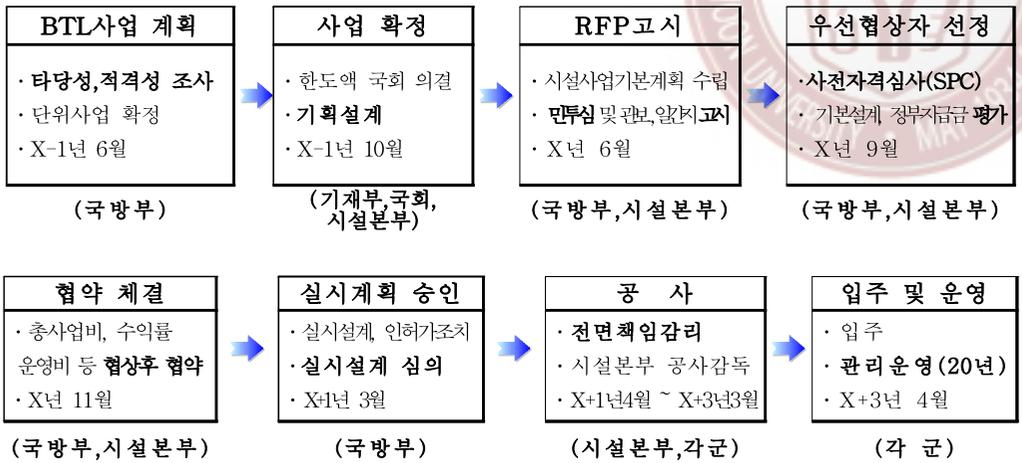
<표22 민간투자사업과 정부 재정사업의 비교³⁷⁾>

구 분		민간투자사업	정부 재정사업
건설부문	재 원	민간부문	정부 예산
	발 주	특수목적회사	정부(조달청)
	시 공	민간 건설사	민간 건설사
운영 부문	주 체	전문 운영사	정 부
	위 탁	위탁하지 않음	정부투자기관
	수 입	투자금 회수	재투자

37) 김영조, “재정사업과 BTL사업의 적정규모의 연구”, 2010. 22면
 <<http://www.ezsam.mil:7003/kms/>>



<표23 BTL사업 단계별 소요기간 및 절차38)>

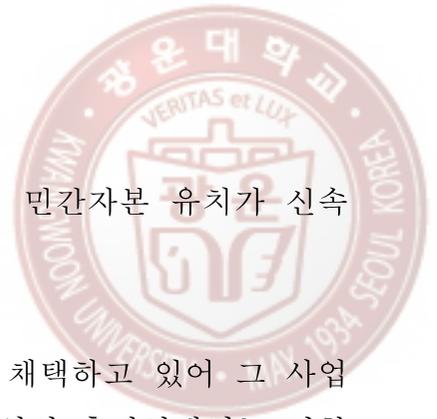


<표24 민간투자사업과 정부 재정사업 기간 비교39)>

구분	민간투자사업	정부 재정사업	
		턴키사업	기타사업
사업 예산	민간자본	국가재정	국가재정
계약 방식	협상 및 협약	국가계약 + 민간제안	국가계약
사업 규모	사업의 효율성, 수익률 보장을 위해 500억원 규모 정도로 번들링	300억원 이상	50억원 이상 300억원 미만
소요 기간	2.5년+공사기간 - 사업선정, 기획설계 0.7년 - 고시, 협상자 선정 0.8년 - 실시설계, 협약 1년 - 공사기간	2년+공사기간 - 기본계획, 입찰안내서 1년 - 공고, 적격자선정 0.5년 - 실시설계 0.5년 - 공사기간	1.5년+공사기간 - 설계 - 공고 - PQ/입찰 - 공사기간
사업비 관리	민간 창의, 경영 노하우 활용으로 사업비 증가 없음	주무관청 귀책사유로 사업비 증가사례 다수	설계 미흡 등 사업비증가빈번
운영 유지	20년간 민간사업자	자체관리	자체관리

38) 국방부 군사시설기획관실 건설관리과, “BTL사업 추진현황”, 2009. 1면
 <<http://www.ezsam.mil:7003/kms/>>

39) 국방부 군사시설기획관실 건설관리과, “BTL사업 추진현황”, 2009. 2면
 <<http://www.ezsam.mil:7003/kms/>>



이 표에서 보는바와 같이 여러가지 면에서 민간자본 유치에 신속하고 채산성이 있는 것으로 알 수있다.

기본적으로 BTL은 Turn-Key 계약방식을 채택하고 있어 그 사업의 설계에서 시공, 준공까지 일괄계약하여 사업의 추진성에서는 더할나위없이 추진할 수 있는 시스템이다.

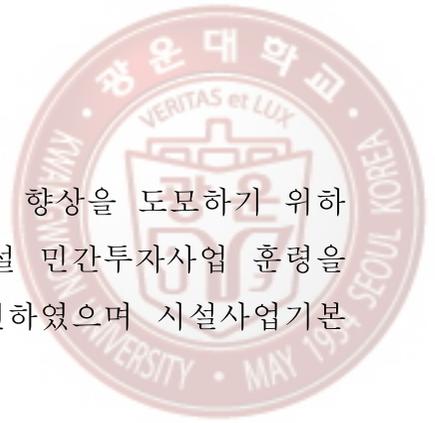
그렇다보니 BTL사업은 그 규모면에서 2년내 공사가 완료되고 기본적으로 1년내 완공되는 형식을 취한다. 물론 기존의 국방부 예산을 활용한 사업도 1년내 완공을 기본형식으로 취하지만, 기본적으로 1년 계획을 하여놓고도 앞서 말한 다양한 현재의 시설사용자의 요구사항과 변화된 사회환경을 고려시 많은 설계변경소요로 공기 연장등이 비일비재하기에 이 부분을 고려한다면 BTL은 기존의 국방비 예산을 활용한 사업추진과는 확연히 다르고 이점이 많다고 볼수 있다.

제 2절 민간투자사업 반영 및 추진

이렇듯 BTL을 추진함에 있어 사업의 채산성과 신속성, 사업의 효율성등의 다양한 면을 검토한결과 軍은 BTL사업을 현실화하게 이른다. 그에 따른 편제가 조직되고 전문가를 모집하여 자문단을 구성한후 관련 법규와 규정을 정비하여 현실화하게 된다.

제 1항 개 관

민간자본 유치를 통해 노후된 군 주거시설 및 병영생활관을



조기에 개선하여 장비 복지 증진 및 삶의 질 향상을 도모하기 위하여 국방부는 2014년 4월에 국방국방·군사시설 민간투자사업 훈령을 개정하고, 평가 매뉴얼과 제도·방법등을 개선하였으며 시설사업기본 계획(RFP) 및 설계 또한 개선하였다.

이후 2005년부터 2014년까지의 운영 62개, 기획·설계·시공 15개의 BTL사업의 사업기획·소요확정, 실시계획·설계변경·총사업비 변경 승인, 공정관리 통제 등의 전체적인 관리 및 통제를 하기 시작하였다. 그리고 2013년 3개 사업에 대하여 BTL사업 고시·평가하고, 2014년에는 2개 사업에 대하여 BTL사업을 고시하여 2014년 12월에는 2015년 BTL사업 한도액 909억원을 요구·승인받아 사업을 적극적으로 추진하게 되었다.

제 2항 추진 실적 및 계획

2005년부터 2014년까지 추진한 77개 사업중 62개 사업은 준공·운영중이며 이것은 병영생활관 200개 대대 규모(1개 대대 7,796 m², 452명 기준)와 312동의 군인 관사(아파트) 21,605세대 그리고 독신간부숙소 20,619실 규모이다.



<표25 軍 BTL사업 세부 추진현황⁴⁰⁾>

구 분	계	기 획	설 계	시 공	운 영
계	77	2	6	7	62
'05년	6	-	-	-	6
'06년	23	-	-	-	23
'07년	6	-	-	-	6
'08년	12	-	-	-	12
'09년	11	-	-	1	10
'10년	14	-	3	6	5
'13년	5	2	3	-	-

또한 2013년 미고시된 육군 안양 병영등 2개 사업을 사업고시후 우선협상대상자를 선정하고, 협상·실시협약을 체결하였다.

그리고 육군 파주·양주 병영시설 등 2개 사업의 기획설계를 추진하고 5개 대대규모의 2016년 병영생활관 BTL사업 소요를 파악하는 등 활기차게 진행하고 있다.

40) 국방시설본부 민자사업과, “임대형 민간투자시설사업 추진실적”, 2014. 2면
 <<http://www.ezsam.mil:7003/kms/>>



<표26 1차 사업고시 : '13. 12. 30>

구 분	총사업비 (억원)	사업범위 (동)	사업시행자
계	1,261.7	생활관 10, 식당 10, 위병소 6	-
육군 파주·양주 병영	622.2	생활관 4, 식당 2, 위병소 2	대보건설
해병대 포항 병영	297.5	생활관 2, 식당 6, 위병소 2	울트라건설
공군 진주·함양 병영	342	생활관 4, 식당 2, 위병소 2	삼성에버랜드

<표27 2차 사업고시 : '14. 12. 12>

구 분	총사업비 (억원)	사업범위 (동)
계	709.63	생활관 5, 식당 2, 위병소 2
육군 안양 병영	369.26	생활관 2, 식당 1
육군 용인·화성 병영	340.37	생활관 3, 식당 1, 위병소 2

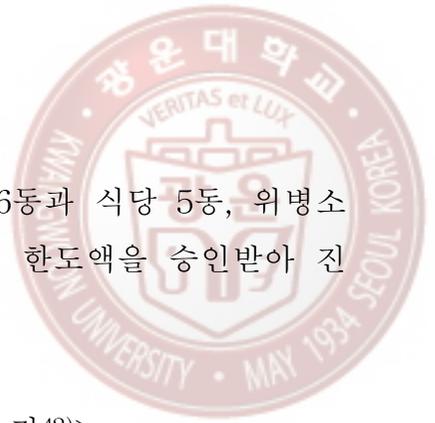
이렇듯 표에서 확인할 수 있듯이 BTL사업은 모든 병영시설에
고루 적극적으로 적용되고 추진되고 있다.



<표28 軍 BTL사업 추진현황 : '14. 12. 12 기준⁴¹⁾>

구 분		계	운 영	시 공	설 계	사업고시 (12.12)	
사업수 (건수)		77	62	7	6	2	
고시금액 (억원)		5조4,095	4조546	7,824	4,923	802	
물 량	관사 (세대)	21,605	15,505	4,707	1,393	-	
	간부숙소 (실)	20,619	14,107	3,535	2,977	-	
	병영 생활관 (대대/ 동)	계	200개 대대/312	162.3 / 268	13.7 / 15	17.4 / 25	6.6 / 4
		육군	192개 대대/215	154.3 / 175	13.7 / 15	17.4 / 21	6.6 / 4
		해군	-/11	- / 11	- / -	/ -	/ -
		공군	-/52	- / 50	- / -	/ 2	- / -
		해병대	-/33	- / 31	- / -	/ 2	- / -
		국직	8개대대/1	8 / 1	- / -	/ -	/ -
	병영식당		163	128	12	21	2
	위병소		134	112	5	15	2

41) 국방시설본부 민자사업과, “임대형 민간투자시설사업 추진실적”, 2014. 5면
<http://www.ezsam.mil:7003/kms/>



2015년은 사업규모 909억원의 병영생활관 6동과 식당 5동, 위병소 5동을 2014년 12월 2일에 최종 국무회의에서 한도액을 승인받아 진행하고 있다.

<표29 '15년 민간투자사업 추진42)>

1.BTL사업 대상 : 육군 72사단 직할대 등 6개 부대				
총 면적	병영생활관	병영식당	위병면회실	비 고
16동 (45,836㎡)	6동 (40,657㎡)	5동 (4,382㎡)	5동 (797㎡)	5.2개 대대 규모

2.세부 현황		
개별사업명	사업내용	총사업비(억원)
계	· 생활관 6동, 식당 5동, 위병면회실 5동	909
'15년 파주·양주 병영 (36사단 신교대, 55사단 171-2대대, 172-1대대)	· 생활관 3동, 식당 2동, 위병면회실 2동	509
'15년 원주·여주·성남 병영 (72사단 직할대, 20사단 60여단본부, 2기갑 6전차)	· 생활관 3동, 식당 3동, 위병면회실 3동	400

42) 국방시설본부 민자사업과, “임대형 민간투자시설사업 추진실적”, 2014. 6면
 <<http://www.ezsam.mil:7003/kms/>>



제 4장 軍 BTL사업의 실태와 문제점

제 1절 단계별 문제점

이렇게 좋은 취지로 출발한 BTL사업은 사업의 신속성과 장애인들의 복지여건 보장등의 초점을 맞추어 일부 만족을 시켰고, 그 사업의 효율성은 극대화된 듯 초기에는 보였다. 하지만 앞서 말한바와 같이 BTL은 Lease사업이다. 즉 외상으로 민간자본을 유치하여 일정 기간 사용료를 지불하는 형식이다. 그렇다보니 이 사업은 앞에서 軍의 구조적 문제의 하나인 해당 사업의 실무자의 잦은 변경등의 다양한 변수와 사업의 이면을 파고드는 비리, 이러한 비리의 균열로 파고드는 시공상의 불량점, 이러한 문제점들을 안고 준공에 급급하여 처리된 졸속행정에 따른 사용자의 불편함이라는 다양한 문제점을 양산하게 되고, 이에 따른 법적 공방 또한 치열하게 진행되며 이것은 아직도 현재진행형이다.

제 1항 계획 · 계약, 시공단계

본 저자가 BTL사업을 추진해본 경험을 비추어 보면 무엇보다도 이 단계가 BTL사업에서 가장 중요한 단계인 것으로 생각한다. 물론 모든 사업이 그 계획단계가 중요하지 않은 것이 없을 것이다. “첫단추를 잘 꿰어야 한다”는 것은 몇 번을 얘기하여도 중요함이 덜하지 않은것처럼 본 저자가 2010년과 2011년까지 이 사업을 현장에서 감독, 조정, 통제하면서 느낀점은 “정말 계획단계에서 현장을 모르면 행정적인 계획”이라는 것의 절감이었다.



여러 가지 설보다는 여기서는 실제 경험하였던 실례를 바탕으로 설명해보겠다.

충청북도의 ○○부대에서는 250세대의 군인 아파트 신축을 BTL사업으로 2006년에 계획, 설계하여 2009년에 기존 부지의 신축된지 20년이 도래된 기존 군인아파트 2동을 포함하여 관사 14동을 철거하고, 해 부지에 신축하게 되었다. 43)

먼저 이 철거와 사전 지반조사과정에서 문제가 발생하였다. 물론 철거자체에서는 큰 문제가 없었다. 기존 군인아파트(20년이 도래되지 않은 30세대 아파트 2동)가 인접하여 있어서 방진시설이나 공사차량과 기존 입주민들의 동선을 분리하는등의 조치는 적절히 취해졌다. 그런데, BTL사업의 특성상 ○○부대의 군인아파트와 △△공군부대의 600세대 아파트, □□부대의 400세대 아파트등 3군데의 사업이 통합하여 계획되었고, 지역경제 활성화의 목적으로 3군데중 1개소 사업장을 지역업체중 최저낙찰제를 적용, 선정된 기업이 시공하게 되었으며, 이 지역업체가 시공하는 현장이 필자가 관리하는 현장이 되었다.

43) 이학중, “건설공사 분쟁의 해결방안에 관한 연구(대법원 판례 중심)”. 2010, 51면

12) 설계도와 다른 시공후의 설계변경 신청(대법원 판결번호 93누23480)

<판시사항>

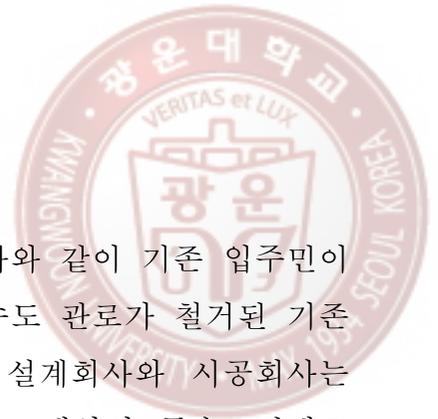
설계도서와 다른 시공을 하였다고 하더라도 건축관계 법규에 저촉되지 않았다면 최초의 설계도서와는 다르지만 그 불일치하는 위법상태를 해소 할 수 있으므로 사후라도 설계 변경을 신청할 수 있으며, 이를 거부할수 없다.

<요지>

사후 설계변경 신청이라는 이유로 원상철거후 설계변경을 득하고 재시공하도록 하는 것은 사회경제적 비용을 무익하게 소모하는 것이므로 사후 신청을 거부하지 않아야 한다.

<의견>

법원은 사회경제적 비용까지도 고려한 판결을 하였는데 원칙의 훼손이나 위법상태가 있다고 할지라도 합목적성을 갖고 문제를 해결하는 방향으로 나아가야 할 것이다. 많은 경우에 법과 원칙만을 지나치게 강조함으로써 분쟁의 가속화가 진행되는데 서로 조금씩 양보하고 법의 진정한 가치를 다시한번 음미해 볼수 있는 판결이라고 사료된다.

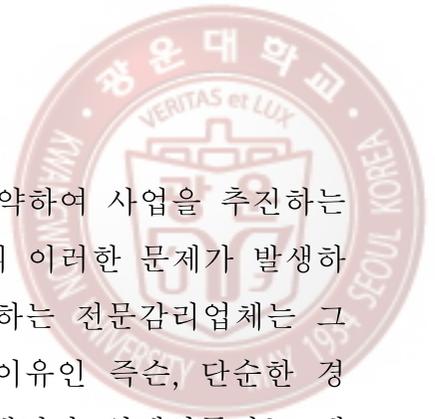


여기에서 계획단계의 문제점은 앞서 말한바와 같이 기존 입주민이 거주하고 있는 30세대 아파트 2동의 상·하수도 관로가 철거된 기존 숙소부지를 가로질러 설치되어있다는 점을 설계회사와 시공회사는 사전 현장 및 지반조사간 누락하여 설계하고 계약의 특수조건에도 포함하지 않았다. 그리고 사전 기존의 아파트와 관사를 철거한 업체는 다른 업체에서 이미 철거를 완료하고 철거분야는 준공이 완료된 상태였으니 무엇이 문제가 될지는 예상이 될 것이다.

역시 시공업체가 기존 부지정리하는 단계에서부터 문제가 불거졌다. 그것은 신축하는 부지를 가로지르는 기존 아파트 입주민이 사용하는 상수도 관로가 터파기 간에 총 12회에 걸쳐 파손되어 단수되는 사태가 발생하게 되었다. 그리고 이렇게 파손된 상수관로는 교체가 아닌 단순 보수(누수된 부분을 임시조치하는 수준)로 차후 큰 보수위험을 안고 시행되게 되었으며, 이것은 즉시 본 저자의 팀에서 색출하여 문제삼기 시작하였고, 시공업체측은 계약조건상 귀 업체의 책임이 아니며 그에 대한 교체의 의무도 없다는 설을 펼쳐 시공간에도 지속적으로 문제되기 시작되었다.

이에 우리는 발주자인 국방시설본부에 이의를 제기함과 동시에 감리업체에게 통보하여 조치를 강력히 요구하기에 이르고, 이에 따라 공기중단이라는 특단의 행정조치를 요구하였다.

이러한 상황에서 계약단계의 문제점을 발견하기에 이른다. 그것은 현 BTL사업을 추진하기 위하여 시행사는 SPC라는 통합 사업체를 구성하는데 이 SPC와 국방부가 현 BTL사업을 계약한 체계였고, 그

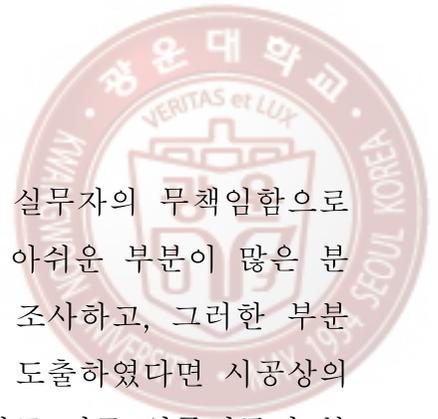


SPC는 철거, 시공, 감리, 사후관리 업체를 계약하여 사업을 추진하는 체계였던 것이다. 그렇다면보니 시공상의 상기의 이러한 문제가 발생하자 이를 당연히 문제삼고 조치를 지시하여야하는 전문감리업체는 그 행위를 시행하지만 적극성이 부족하였다.⁴⁴⁾ 이유인 즉슨, 단순한 경제성의 논리이자 이익추구라는 기업의 기본개념과 일맥상통하는 애기인데, SPC라는 사업체 예하에 시공사와 감리사는 동등한 입장에서 계약되었고 결국에는 시공사와 감리사는 SPC로부터 현 공사의 대금을 지급받는 형식이였다. 그러니 아무리 우리가 이의를 제기하고 문제삼을 것을 감리사에 요구하여도 감리사는 그 행위를 실천하지만 결국에는 SPC가 승인하지 않으면 그 요구또한 유명무실하게 된다. 지금까지 설명한 바와 같이 이 현장은 SPC사의 지장물에 대한 보수는 기존 입주민이 사용하는 시설물이니 교체의 책임은 없고, 무엇보다 현 상수관로를 교체시 2억의 추가비용이 드니, 이것은 설계변경 외에는 방법이 없다는 입장을 고수하게 된다.

이상에서 본 바와 같이 사전 계획단계에서 철거하는 건물과 인접하여 있는 기존 아파트 및 주거단지의 설비 및 전기시설의 지중, 시공상의 관로를 시공범위에 포함하던지 별도의 관로로 전환하는 것을 사업에 포함하여야 했다. 그것은 설계를 배운 사람이라면 누구나 알 수 있는, 그리고 예상가능한 사안이다. 그런데 이 사업장에서는 이러한 부분이 누락되었었고, 2006년 당시 현장조사한 실무자와 착공당시

44) 이학중, “건설공사 분쟁의 해결방안에 관한 연구(대법원 판례 중심)”. 2010. 52면

대법원은 공사감독관과 관련 공무원의 직무의무와 관련하여, 건설기술관리법 등에서 공사감독관은 감독의무를 철저히 수행하여 무자격자 또는 자격미달자가 건설공사에 참여함으로써 발생하는 공사의 부실화를 사전에 예방하게 하는 역할도 있다. 공사감독관이 부실공사를 인지하면서도 묵인하고 적발하는 의무를 태만히 하였다면 재해사고의 책임이 있으며, “구청 소속 공무원이 시공상의 오류와 안전관리의 잘못을 인지하고도 적발하지 아니한 경우 직무상의 의무위반 행위이므로 치사상의 결과에 상당한 책임 있다”라고 판시하였다. (대법원 95도906)



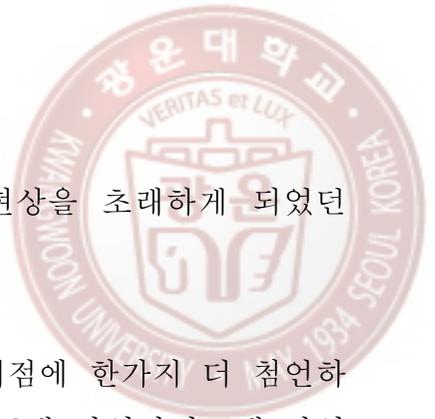
의 실무자가 다름에서 그 원인이 있고, 해당 실무자의 무책임함으로 치부하기에는 건설분야 전문가로서 너무나도 아쉬운 부분이 많은 분야였다. 계획단계에서 기존 부지의 지장물을 조사하고, 그러한 부분을 본사업에 포함하여 계획, 적산하여 예산을 도출하였다면 시공상의 문제를 충분히 예방할 수 있던 것이고, 이에 따른 기존 입주민들의 불편사항과 45회의 민원을 예방할 수 있었던 것이고, 이 민원처리에 드는 인력과 시간의 낭비를 얼마든지 줄일수 있었을 것이다.

또한, 계약단계에서 국방부와 SPC의 1:1계약에서 오는 피라미드 구조상의 권한분야를 예측하였다면 투명하고 효율적인 사업추진 될 것이었다는 것이 두 번째 문제점이었다.

이것은 시공을 관리, 감독해야하는 것이 전문감리단이다. 그것은 사회에서도 마찬가지로 기존금액 20억이상의 사업일 경우에 전문감리단을 배치하여 운용하는 것이 규정이다. 그러면 이렇게 시공사를 관리, 감독해야할 감리단은 철저히 독립적이고 외압이 없는 조건하에서 운용되어야 한다. 본 저자가 공병에 근무하면서 수백건의 크고 작은 공사를 해오면서 감독관의 임무를 수행해본 결과, 감독 및 감리단이 외압과 기타 간섭을 받게 되면 그것은 결국 부실시공으로 이어지는 것이고, 또는 공사비리로 이어지는 것이 공식이다.

그런데 여기서는 이렇게 철저히 독립적으로 권한을 가지고 시공사를 관리, 감독해야할 감리단이 같은 상위체인 SPC의 통제⁴⁵⁾를 받다

45) 이지훈, "운영사 관점에서 본 BTL사업 문제점 및 개선방안연구", 2006. 95면
효율적인 사업구조에도 불구하고 지금까지 발주된 BTL사업에서의 문제점중의 하나로 지적되어 온 것이 전문운영사의 건설사나 재무적 투자자에 대한 재무적 종속문제이다. 이러한 전문운영사 재무적 종속문제는 전문운영사의 재무적 취약성에서 나타난 것이며, 몇 대

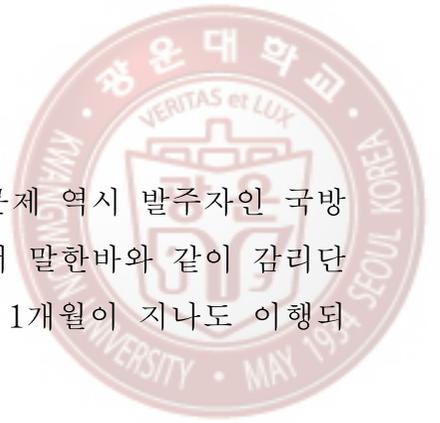


보니 시공사를 강력히 통제하지 못하는 기현상을 초래하게 되었던 것이다.

이러한 계획과 계약단계에서의 태생적 문제점에 한가지 더 첨언하자면 앞서 말한 지역경제 활성화의 일환으로 3개 사업장의 1개 사업장은 지역업체로 선정하는 조건으로 인하여 재무구조가 불안한 시공업체 선정으로 공사 시공간 지속 발생하는 우발상황에 대하여 적극적인 조치를 못하는 답답한 상황은 이후에도 지속 발생하였다.

한가지 사례를 든다면, 앞서 철거를 완성한후 해 부지에 토공사를 비롯하여 본공사를 위하여 차량 및 장비진입로 개설, 가설전기 인입등을 할수 있는 가설공사에 대하여 계약내역과 설계도면등 발주자의 인가 공사도서를 일일이 검토후 본 업체가 계약 공사도서를 작성하여 입찰에 참여하여 적격업체로 선정되었을진데, 단순한 이러한 가설공사비가 많아서 장비진입로는 기존 입주민이 쓰는 교량과 도로를 같이 써야한다는 것과 가설전기는 기존 입주아파트로 인입되는 한전전주를 병행하여 활용한다는 안을 제시하였다. 이것은 이 사업을 전체적으로 관리, 감독하는 본 저자의 팀에서는 당연히 안되는 얘기였다. 엄연히 가설공사비가 책정되어 있고, 그 예산은 해 업체가 입찰시 제시한 금액이고, 그 금액은 이러한 모든 제반조건을 고려하여 회사의 재무상태 및 구조를 고려하여 작성한 것인데, 이것을 우리에게

형 전문운영사를 제외하면 자금측면에서 우위에 서 있는 재무적 투자자나 건설사에 종속하여 사업에 참여하는 수동적 위치에 놓일 수밖에 없다. 이는 사업시행자 선정시까지 모든 준비비용을 건설사가 부담함으로써 전문운영사가 사업참여에 있어 제 목소리를 내는 것이 힘들다는 현실적인 문제에 기인한다. 또한 대형운영사들이 BTL사업에 참여를 꺼리고 있는 이유는 아직 국내에 정착되지 않은 장기사업구조에 20년간 장기 운영에 따른 사업위험을 방지할 만한 안전장치 및 낮은 수익률(혹은 적자)에 대한 사업적 타당성을 검증하지 못해서이다.



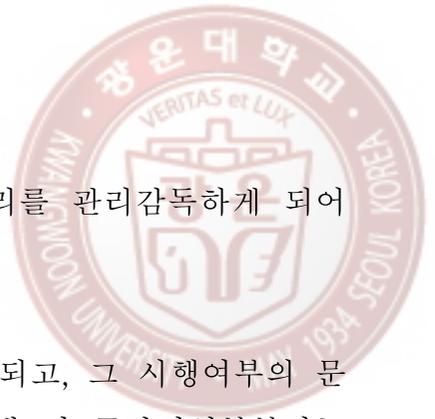
책임지우는 것과 같은 것이기 때문이다. 이 문제 역시 발주자인 국방시설본부와 감리단에 강력히 요구하였다. 앞서 말한바와 같이 감리단은 시정조치를 시공사에 내렸지만 그 이행은 1개월이 지나도 이행되지 않아 공기지연만 하고 있었다.

결국, SPC와 국방시설본부, 그리고 필자의 팀 이렇게 3자 긴급회의를 하게 되었고, 이것은 법적 분쟁으로 이어지게 되었다. 이 문제가 법적분쟁으로 가는 것은 문제가 아니었다. 이 쟁의기간동안 공기는 지연될 수밖에 없고, 거기서 오는 불편함은 고스란히 기존 입주민과 입주해야할 군인가족에게로 돌아가는 것이었다.

2개월간의 지리한 법적공방과 시공방안 검토의 과정을 거쳐 결국에는 사전 사업부지의 지반조사시 지장물에 대한 예측가능한 현장의 여건을 고려하지 못한 시행사에 책임을 물어, 발주자의 승소로 종료되었고, 기존 입주민의 상수관로도 사업부지를 우회하여 개설하는 것으로 가설공사에 포함하여 조정시공하는 것으로 일단락 되었다.

하지만 이렇듯 BTL사업은 최초 계획단계에서 철저한 현장조사를 바탕으로 계획되어야 하고, 그러한 계획에 기반으로 공사계약시 일반 및 특수조건을 항목별로 예측가능한 법적분쟁 쟁의요소를 포함하여 작성되어 이행되어야 한다.

마지막으로 이 단계에서의 문제점은 계속 언급한 얘기이지만, 시공사가 있고 전문감리단이 구성되었다. 그러면 본 저자와 저자의 팀의 역할은 무엇인가? 국가를 상대로한 계약법과 육군 시설관리규정을 살펴보면, 군내 공사를 할때는 보조 감독관과 감독관이 선정되어 시



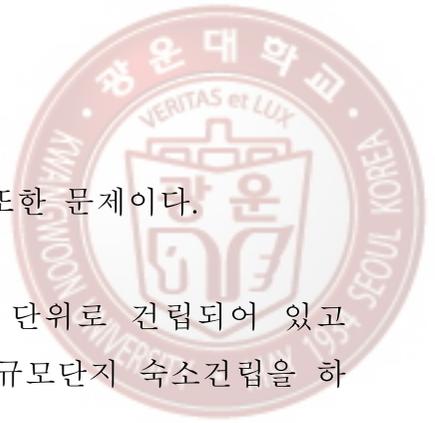
공사가 설계도서대로 공사를 하는지 공정관리를 관리감독하게 되어 있다.

그런데 이 BTL사업은 SPC에 의하여 시행되고, 그 시행여부의 문제는 국방시설본부와 해결할 문제이다. 그런데 이 국방시설본부라는 조직이 지금과는 다르게 당시에는 계획부서는 존재하되 실천을 관리 감독하는 조직이 없다보니, 시설사용할 부대의 공병부대에서 “지원업무 수행관”이라는 임의 직책을 부여하여 사업을 추진하게 된 것이다. 이 지원업무수행관은 앞서 말한 감독관의 역할과 권한은 없고, 단순히 시행사인 SPC가 원활히 사업이 추진되도록 軍, 官의 업무를 지원해주는 것이다.

사태가 이렇게 되다보니 감독관의 권한은 없는데, 앞서 본바와 같이 감독관의 역할을 해야하고, 차후 준공후 감사원 감사시 오히려 시공간의 감독, 즉 전문감리단에서 수검받아야 할 부분을 이 지원업무수행관이 수검받는 황당한 사태가 발생되었던 것이다.

물론, 지금은 2012년 국방시설본부를 주축으로한 시설전담조직이 구성되어 이 부분의 문제는 불식되었다. 하지만 당시의 사업을 추진해본 당사자로서 이러한 관리, 감독의 균열틈에서 BTL 시행사들은 많은 부분을 군에 책임을 떠넘기는 사태가 발생한 것이 사실이고, 효율적인 사업이 추진되지 못한 것이 못내 아쉬웠던 것이 본 저자의 생각이다.

마지막으로 사업을 계획함에 있어 앞장에서 언급하였듯이 군 관사가 위치한 지역은 복지시설과 많이 이격되어 있어 이러한 제한사항을 극복하기 위하여 노력하고 있으나, 부지 협소로 복지 및 편의시설



이 포함된 대규모 단지 건립이 제한되는 것 또한 문제이다.

육군의 경우 숙소가 각급 제대별 소규모 단위로 건립되어 있고 유휴지는 대부분 자투리땅으로 되어 있어 대규모단지 숙소건립을 하기에는 매우 협소하다.⁴⁶⁾

반면에 해·공군은 대부분의 부대가 소도시급 이상의 지역에서 기지별로 통합되어 있어서 최소 200세대 이상의 단지로 형성이 가능하여 복지 및 편의시설이 숙소 단지와 같이 구성되어 군인과 군인가족들의 복지혜택이 육군의 실태보다는 나은 편이다.

수요자들의 주거시설에 대한 질적 욕구가 상승되었으나, 단순한 숙영기능에 한정된 부대가 위치한 지역별 숙소건립으로는 실질적인 복지여건 개선에 미흡하다는 것을 알수 있다.

46) 육군은 전력단위부대를 제외하고 대부분 읍·면 단위급 지역에서 최소 50세대 규모로 산재되어 있다.

예컨대, 화천군에 3개 사단, 양구군에 2개 사단 등 소도시에 많은 부대가 밀집되어 있으며, 각급 제대별로 면단위 이하의 지역에서 주둔하여 임무수행 중으로 군 숙소 또한 소규모로 산재되어 있음

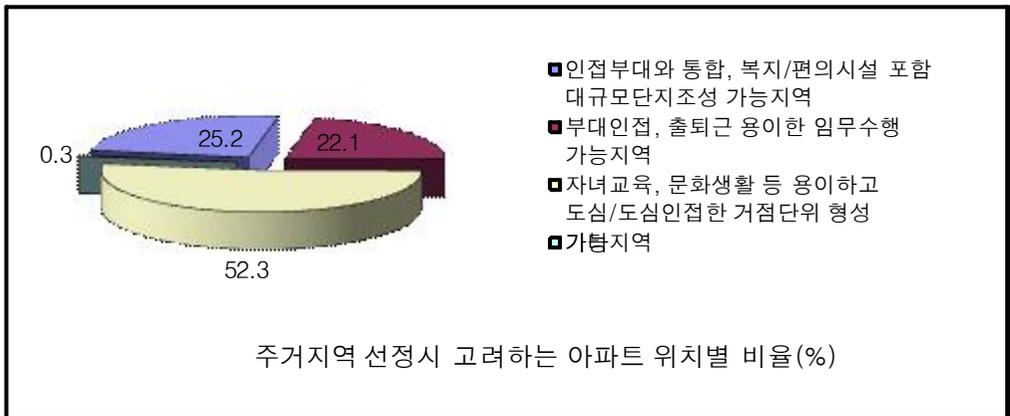


<표30 현 거주지역에서 가장 불편한 사항에 대한 설문결과47)>

구 분	계	복지/편의 시설 활용	자녀교육	부부 맞벌이	출·퇴근	기타
설문인원	5,311명	2,497명 (47%)	1,699명 (32%)	467명 (8.8%)	441명 (8.3%)	207명 (3.9%)

<표31 주거지역 위치 선정시 고려요소 관련 설문결과48)>

구 분	계	교육/문화생 활	복지/편의시 설	출·퇴근	기타
설문인원	5,395명	2,823명 (52.3%)	1,362명 (25.2%)	1,194명 (22.1%)	16명 (0.3%)



사정이 이렇다보니 자녀 교육여건이 좋지 않을 경우 군인가족들은 대부분 별거생활을 선택하고 있어, 단위부대별 소규모 아파트 단지 건립보다는 지역별로 시(市)급 단위 이상의 지역에 통합하여 대규모 단지를 조성함으로써 복지/편의시설 및 교육여건을 보장하여 군

47) 국방시설본부 시설건설유지관리, “군 숙소 BTL사업 관련 분석평가결과”, 2007. 9면
 <<http://www.ezsam.mil:7003/kms/>>



복무에 전념할 수 있도록 여건을 조성하는 계획이 필요하다.

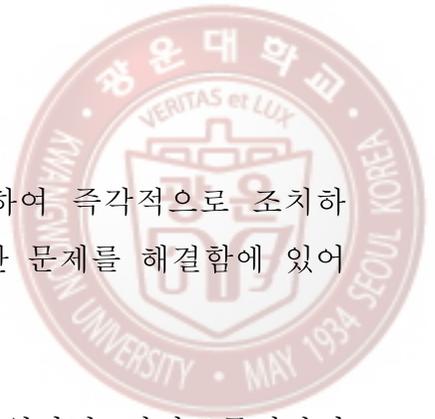
제 2항 준공 및 사후관리단계

BTL사업은 민간자본을 유치하여 소요되는 군의 시설물을 신축하여 일정기간 사용료를 지불한후 기간도래시 재산권을 인계받는 사업이다. 이렇다 보니 결국에는 준공이후에도 BTL사업은 종료된 것이 아닌, 전혀 새로운 국면에 들어간다. 월단위로 시설물 평가를 거쳐 A ~ D등급을 부여하여 운용사에게 사용료를 차등지급하는 형식의 사후관리는 큰 문제가 없을 듯 하였다. 하지만 문제를 발견하는데는 오래 걸리지 않았다.

여기에서도 실례를 들어 설명하겠다.

2011년 경기도 포천의 ○○부대의 500세대 아파트 BTL사업을 준공하여, 사후관리 즉 운영하는 단계를 추진해본 결과, 앞서 말한 계약단계에서 SPC사와 국방부가 1:1계약한후 이 SPC 시행사에 의하여 시공사, 감리사, 운영사가 계약되어 운영된다. 그렇다 보니 사용자 입장에서 큰 문제가 없어보인다. 하지만, 시공사와 운영사가 틀린 업체가 하다보니 당장 입주민이 입주후 소소한 설비상의 문제가 발생하게 되었을 때 즉각적인 조치 및 보수가 지연된다는 것이다. 물론 이것이 큰 문제가 되겠느냐, 사용자의 불편을 적시적으로 조치해주지 못하는 민원해결의 부분으로 국한할 수도 있다. 그런데 이것이 하자보증기간이 종료한 후의 문제라면 틀려진다.

이 운천 아파트는 출입시스템 업체는 경기도의 □□업체이다. 이 출입시스템의 하자기간은 2년이다. 물론 이 하자보증기간내에서는 문

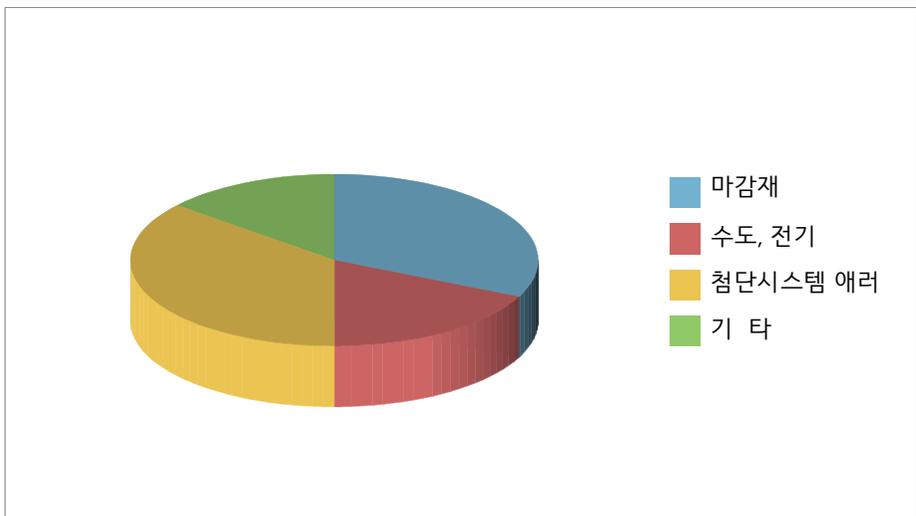


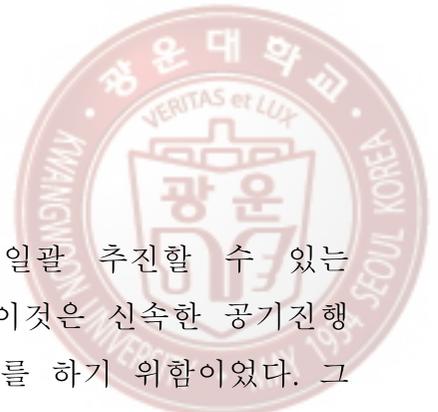
제가 발생하면 운영사에서 □□업체를 호출하여 즉각적으로 조치하였다. 그런데 하자보증기간이 종료된후 이러한 문제를 해결함에 있어 운영사는 전혀 조치를 취하지 못하게 된다.

시공사와 운영사가 동일한 업체로 구성되었다면 하자보증기간이 종료되더라도 시공상의 문제점과 원인을 규명하여 사용간에도 적시적인 조치가 취하여지지만 운영사는 전혀 별개 업체이다보니 단순 관리업무외에는 수행하지 못하였다.

그러니 출입시스템뿐만 아니라, 보일러 및 설비시스템 전반에 걸쳐 보수 및 교체시 불편함이 많이 증대되고 사용자의 불평, 불만이 많아졌다. 이것은 고스란히 월단위 평가에서 좋은 점수를 부여되지 못하게 되고, 해당 운영사는 최초에 계획된 지급액보다 적은 관리운영비를 지급받게 되어 이에 대한 원인규명에 관한 법적 분쟁이 발생되었다.

<그림8. BTL 아파트 운영평가지 주요 불편사항>





태생적으로 BTL은 설계에서 시공까지 일괄 추진할 수 있는 Turn-Key방식의 계약형태를 적용하였는데 이것은 신속한 공기진행과 설계와 시공을 동일시하여 적시적인 조치를 하기 위함이었다. 그런데 BTL의 사후관리단계까지 고려하지 못하다보니 이런 노력의 낭비를 피해갈수 없었던 것이다.

다음으로는 군 BTL과는 다른 문화시설 BTL사업의 준공이후 발생하는 하자에 대한 책임소재가 불명확함에 따른 문제점을 추가로 확인해 보자.

BTL사업의 준공이후 발생하는 하자의 경우 그 하자가 시설하자인지 관리부주의에 따른 하자인지가 모호하여 귀책사유의 판단이 어렵기 때문에 시공사와 시설유지관리업체간의 협의가 지연되어 하자보수가 신속하게 이루어지지 않고 있다. 재정사업 방식으로 추진되는 시설의 하자보수는 주무관청에서 주관하기 때문에 하자처리가 신속하게 이루어질 수 있다. 반면, BTL사업의 경우에는 운영주체로부터 시설의 하자등을 보수할 것을 요청받은 시설유지관리업체가 시공상의 문제를 해결하기 위해 시공사에게 요청하더라도 시공사는 원인이 규명하지 않은 상태에서 신속하고도 적극적으로 해결하려고 하지 않고 있어 운영주체와 시설유지관리업체 간의 갈등이 발생하고 있는 실정이다. 물론 운영주체인 주무관청이 사업시행자(시공사와 시설유지관리업체)에게 문제를 해결하도록 요청하고 실시협약에 근거하여 사업시행자에게 법적인 조치를 취하면 되지만, 현실적으로 그러한 절차를 통해 하자의 보수를 신속하게 처리하기에는 상당한 시일이 소요되고 이로 인하여 문화시설의 운영에 있어서 비효율적으로 발생하



고 있다.

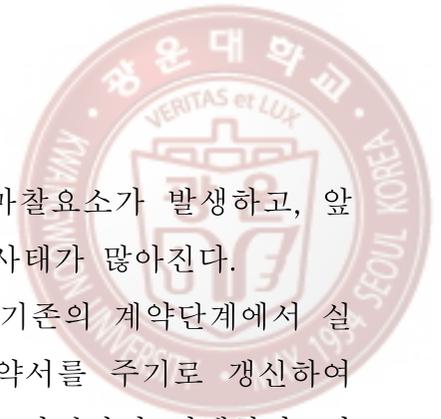
<표32 준공이후 하자보수로 인한 이해당사자간 갈등사례49>

<p>현황 (운영주체 요구)</p>	<p>문화시설을 준공한 이후 3년이 지난 시점에서 건물 벽면의 모자이크 타일이 균열이 발생하고, 일부는 바닥에 떨어지는 현상 발생</p>
<p>이해당사자별 입장</p>	<p>1.시공사 : 타일의 하자보수는 1년으로 하자보수의 기간이 경과하여 법적인 책임은 전혀 없고, 설계대로 시공하였기에 구조적인 문제점은 없음. 2.시설유지관리업체와 시공사 : 시설하자 인지 관리부주의에 하자인지 모호하고, 시공사의 하자보수기간이 경과하였기 때문에 타일의 보수에 따른 비용의 50%를 대손충당금에서 집행 3.주무관청 : 벽면의 타일은 당초 부실공사로 인해 발생하였기에 하자보수기간과 관계없이 시공사와 유지관리업체간 협의하여 빠른 시일내에 보수를 요구하고 대손충당금의 사용은 절대 불가</p>
<p>합의 결과</p>	<p>1.시공사, 시설유지관리업체 및 주무관청이 2차례 실시한 결과, 시공사가 보수비용 전액을 부담하기로 수용함. 2.하자발생후 보수가 완료되기까지 3개월이 소요</p>

제 2절 발주자와 시행자간 분쟁

앞서 언급한 바와 같이 BTL은 발주자(국방부)와 시행자(SPC) 간의 계약으로 이루어졌으며 시공, 준공후 사후관리까지를 일괄 계약

49) 국회예산정책처 사업평가국 사회사업평가과, “문화시설 BTL사업평가”. 2014. 47면



후 추진하는 형태이다. 이렇다보니 수많은 마찰요소가 발생하고, 앞에서 언급했던 단계별 문제점마다 쟁의되는 사태가 많아진다.

이러한 분쟁의 요소를 최소화하기 위하여 기존의 계약단계에서 실시협약서를 양자간 체결하고 이러한 실시협약서를 주기로 갱신하여 그 협약서의 내용대로 이행되는 법적 제도를 마련하여 시행한다. 이러한 분쟁의 범례를 나누어보면 우선 시행자와 시설사용자간의 분쟁, 시행자와 감리자간의 분쟁, 마지막으로 민원 및 관공서와의 협의에서 오는 지원업무수행관과의 분쟁이 대표적인 것이다.

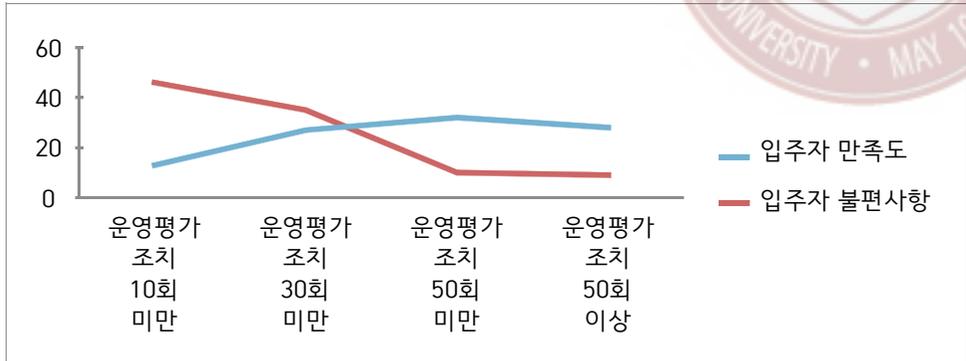
제 1항 시행자와 시설사용자

이것은 앞의 준공 및 사후관리단계의 문제점과 일맥상통하는 얘기이다. 지원업무수행관과 전문감리단이 아무리 시공간의 역할을 잘 수행하였다 하더라도 사람이 지은 건물은 항상 하자과 문제점이 있기 마련이다. 여기에 BTL사업들이 공통적으로 균유지, 즉 기존 부지의 시설물을 철거하고 신축하는 형태가 대다수이기에 기존 입주민과의 분진과 소음, 이동로상의 안전문제등으로 마찰이 많고 실제로 본 저자가 앞에서 언급한 것처럼 많은 민원이 軍과 官에도 접수되고 소송으로 제기되기도 하는 실정이다. 그리고 월별 운영평가지 시설사용자의 불편한점의 적시적인 해소가 제한됨⁵⁰⁾(앞서 언급한 사후관리단계의 문제점)에 따라 시설관리부대의 민원업무수행관에게 많은 불편사항들이 접수되어 처리대기되기도 한다.

50) 이학종, “건설공사 분쟁의 해결방안에 관한 연구(대법원 판례 중심)”. 2010, 50면
대법원은 하자발생으로 인한 위자료건에 대하여 “수급인이 신축한 건물에 하자가 있는 경우 하자보수되거나 하자보수에 갈음한 손해배상이 이루어지는 것으로 회복이 된 것으로 본다.”라고 하였으며 이것은 “건축물이 하자로 특별한 정신적인 고통을 입었다는 사실을 객관적으로 인정할 수 없는 경우에는 위자료 청구를 배척한다.”로 판시한 것임을 알수 있다. (대법원 93다19115)



<그림9. 운영평가에 따른 조치와 사용자 불편사항과의 상관관계>

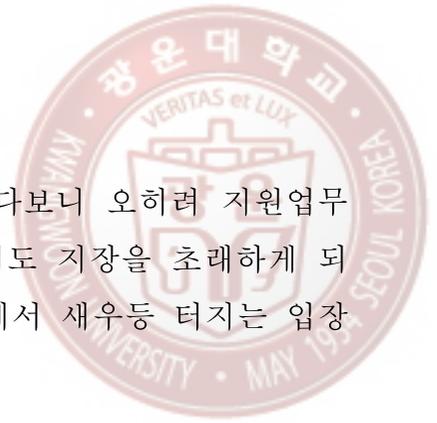


이것은 앞서 말한 계약단계에서의 감리단의 독립성 보장과 준공후 사후관리단계에서의 월별 운영평가에 따른 운영사의 적극조치가 선행되지 않는다면 지속적으로 발생하는 문제일 것이다.

제 2항 시행자와 감리

이부분은 소전제가 다소 틀릴수가 있지만 본 저자는 시행자와 감리자의 분쟁이라고 명하고 싶다. 즉 SPC와 감리단의 분쟁이다. 앞서 말한 사례에서처럼 계약상의 구조적 문제로 인하여 감리단은 별도의 독립된 권한이 상위 계약자인 SPC에 귀속되어 있는 것⁵¹⁾이 현실이다. 그렇다면보니 시설사용부대, 지원업무수행관의 요구

51) 이지훈, “운영사 관점에서 본 BTL사업 문제점 및 개선방안연구”, 2006. 95면
 효율적인 사업구조에도 불구하고 지금까지 발주된 BTL사업에서의 문제점중의 하나로 지적되어 온 것이 전문운영사의 건설사나 재무적 투자자에 대한 재무적 종속문제이다. 이러한 전문운영사 재무적 종속문제는 전문운영사의 재무적 취약성에서 나타난 것이며, 몇 대형 전문운영사를 제외하면 자금측면에서 우위에 서 있는 재무적 투자자나 건설사에 종속하여 사업에 참여하는 수동적 위치에 놓일 수밖에 없다. 이는 사업시행자 선정시까지 모든 준비비용을 건설사가 부담함으로써 전문운영사가 사업참여에 있어 제 목소리를 내는 것이 힘들다는 현실적인 문제에 기인한다. 또한 대형운영사들이 BTL사업에 참여를 꺼리고 있는 이유는 아직 국내에 정착되지 않은 장기사업구조에 20년간 장기 운영에 따른 사업위험을



사항을 적극적으로 현실화하지 못한다. 그렇다면 오�히려 지원업무 수행관으로부터 원할한 軍, 官의 협의 임무에도 지장을 초래하게 되고, 결론적으로 시행사와 시설사용부대 사이에서 새우등 터지는 입장이 되는 것이 다반사이다.

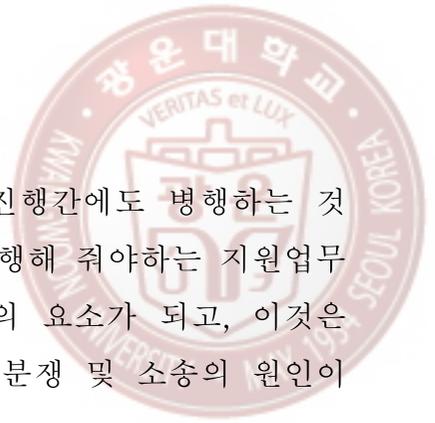
이러한 사례가 많이 누적되다보면 차후 준공시 1, 2차적인 책임은 또 이 감리단이 지게 되며, 감사원 감사의 1차적인 표적이 되기도 한다. 이 감사시 시공상의 불량과 지원업무수행관의 정당한 요구에도 적극적인 조치를 취하지 않은것에 대하여 책임을 면할수 없게 되고, 이에 따라 시행사와 감리단의 준공이후, 감사후에도 법적 소송이 진행중인 것이 많다.

제 3항 민원 및 관공서와의 협의

이 분야를 처리하여주는 직책이 군의 지원업무수행관이 다. 여기에는 크게 3가지의 분쟁소요가 내재되어 있다. 우선 앞에서 언급한바와 같이 軍의 특성상 해당 실무 및 책임장교는 1 ~ 2년의 짧은 보직기간을 수행한다. 그러다보니 BTL사업을 계획하는 실무자와 집행, 사후처리하는 책임장교가 각기 다른 사람이 되는 것이 다반사이다.

현실이 이렇다보니 시행사의 감리단과 시공사는 지원업무수행관이 교체될때마다 사업진행 및 건축협회의 경과와 요구사항을 재설명하는 수고로움을 피하지 못한다. 이렇다보니 건축협회의 특성상 사업이

방지할 만한 안전장치 및 낮은 수익률(혹은 적자)에 대한 사업적 타당성을 검증하지 못해서이다.



집행되기전 완료되는 것이 원칙이지만 사업진행간에도 병행하는 것이 통례이다. 이런과정에서 官과의 협의를 진행해 줘야하는 지원업무수행관이 자주 교체된다면 결국엔 공기지연의 요소가 되고, 이것은 차후 공기연장사유에도 해당되지 않아 차후 분쟁 및 소송의 원인이 된다.

다음으로는 사전 및 사후 건축협의를 따른 관공서와의 협의문제이다. 실제로 본 저자가 경기도 운천의 BTL아파트 공사시 준공을 앞두고 부지내 지나는 하천의 사용허가를 받지 못하여, 공기를 한달 연장(물론, 100% 이것으로 연기한 것은 아니지만 영향은 확실히 있었다)해야하는 결과를 초래하기도 하였다. 지원업무수행관은 어떻게 보면 건축협의 전문가가 해당 지자체의 조례와 법규를 완벽은 아니어도 많은 실무경험이 있는 장교가 해야한다. 하지만 1 ~ 2년단위로 교체되는 지원업무수행관은 주로 공사감독관 임무를 수행하던 감독요원이 대다수이다. 그리고 해당지역에서 근무한 경험이 적고, 대부분이 초임해온 장교이다. 그렇다보니 官과의 협의가 시간이 많이 걸리는 것이 현실이다. 52)

52) 구기곤, “군 관사 및 병영시설 BTL사업 초기단계 문제점 및 개선방안”. 2011, 33면

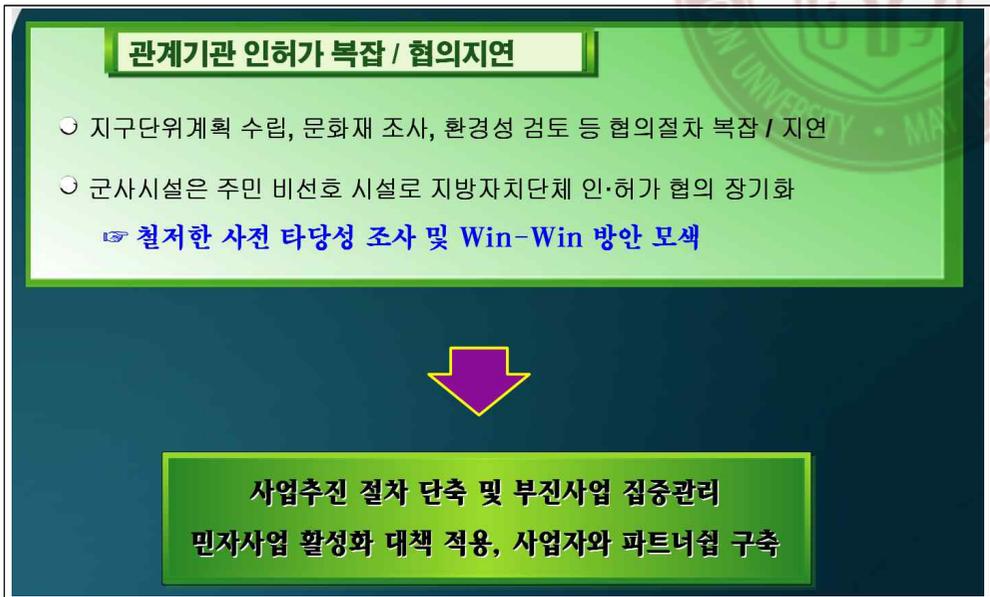
(1) 기존 군 BTL사업 추진시 지자체 인허가 및 협의 소요기간 분석

건축관련 법령은 건축법을 포함하여 약 80여개로 개별 법령상 이행절차에 많은 기간이 소요되고 심의기준 등이 불명확하여 예측 가능성과 투명성 저해로 인해 건축허가 절차 자체보다는 집행과정의 투명성 부족과 다른 법령과의 체계성 미흡으로 건축허가가 복잡한 것으로 인식되는 경향이 있다. 또한 건축행정절차가 상위 법률이 허용되더라도 지방자치단체로 인해 다시 세부내용은 지방조례에 의해 추진되므로 행정절차 및 행정처리 기간상의 문제점이 많이 대두되고 있는 실정이다.....<중략> 군 시설 사업임에도 불구하고 대관 협의시 단계별로 사업을 추진하면 행정절차 소요기간이 너무 길어 사업추진에 지장을 주며 이는 2005년 6월 육군본부 공병감실에 발표한바와 같이 지자체 행정관서 대외협의 추진시 사업 승인 결정되더라도 지방자치단체와 재협의시 최소 1년 이상의 행정절차와 이중 행정요소가 발생됨을 알수 있다.....<중략> 이러한 행정절차의 복잡성 완화를 위해 국방시설기준에 의거 국방시설은 최소 건축협의를 준공통보로서 행정을 간소화하고 국방시설은 국방부에 의거, 별도 관리될수 있는 특별조항이 시급하며 이와 같은 상황이 지방자치단체에 통보되어 상호협약이 이뤄져 원활한 사업추진이 되도록 해야 한다. 또한 군사시설의 특수성을 고려



행정기관과 협의시 심의 처리기간을 최대한 단축할 수 있도록 해야한다.

<그림10. 관계기관 인허가 복잡 및 협의 지연에 따른 대응 예>



마지막으로 민원처리이다. 민원은 시행사업장에서는 어떻게 보면 법적 구속력이 없을수도 있다. 그리고 그것은 지원업무수행관, 즉 군부대에서 알아서 할 일로 치부할수 있는 문제이다. 하지만 지원업무수행관의 입장에서는 오히려 그 반대이다. 아마 모든 공무에 종사하는 공무원이라면 이 말에 공감할 것이다. 민원사항은 24시간내 접수되어야 하고 30일 이내에 답변이 되어야 한다. 그리고 그 만족여부에 따라 추가적인 조치가 취해져야 차후에 책임을 면할수 있다.

이러다보니 BTL사업추진간 발생하는 민원이 있으면 시공사와 지원업무수행관, 감리단은 많은 갈등관계가 생기고 이것은 결론적으로 공기지연의 원인이 되어 차후 지체상금⁵³⁾을 놓고 법적분쟁으로 소모

53) 지체상금 : 정당한 이유없이 계약의 이행을 지체한 계약자가 내야하는 금액
 지체상금 = 계약금액 × 지체상금률 × 지체일수



전을 겪을 수밖에 없다.

제 3절 분쟁발생등에 따른 예산낭비

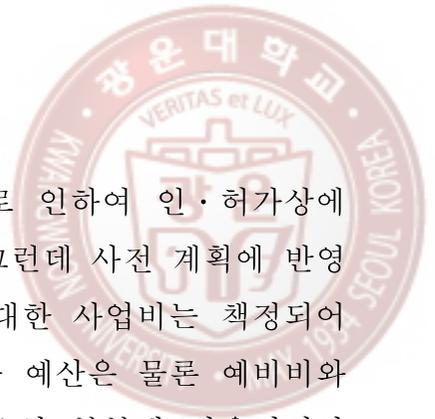
이렇듯 BTL사업을 추진함에 있어 많은 분쟁소요가 발생하고, 어떠한 사안은 소송으로 이루어져 국배심으로 진행되어 결국에는 배상해야하는 국고낭비로 이어지기도 한다.

사전 계획을 꼼꼼히 확인하고, 그 계획을 바탕으로 계약의 조건과 항목에 명시화하고, 각 단계별 실시협약서를 구체화하여 진행하여야 이러한 시행착오를 줄이고 나아가 위에서도 같이 국고를 낭비하지 않게 될 것이다.

제 1항 지속적인 예산 증액

이 부분은 앞에서 언급한 실례를 들어 설명하는 편이 이해가 빠를 것이다. 경기도 포천시 운천의 ○○아파트의 경우 부지내에 하천이 흘렀다. 그리고 이 하천을 관통하여 각 동별 오·폐수관을 설치해야했다. 분명 이부분은 계획 및 계약, 건축협의단계에서 사전 발췌되지 않았던 사안이다. 거기다가 준공 1개월전까지도 협의가 되지 않았으며, 무엇보다 해당 포천시에서 제시한 것은 5년단위로 사용료를 지불하는 조건부 허가였다. 한탄강 지류인 부소천이 상류 수원지이고 오염시 심각한 문제가 된다는 내용의 의견이었다.

사태가 이렇다보니 긴급히 국방시설본부로 건의, 결국에는 사용료를 지불하고, 조건부 허가를 받는 조건으로 협의를 완료하였다. 여기



에서와 같이 사전 예측되지 않은 건축협의로 인하여 인·허가상에 예산이 수반되어야하는 사안들이 적지않다. 그런데 사전 계획에 반영되지 않았던 부분이기때문에 당연히 이 부분에 대한 사업비는 책정되어 있지 않다. 이렇듯 긴급히 건의하여 집행하는 예산은 물론 예비비와 전체지원비등의 여유사업비가 있지만 꼭 필요한 부분에 사용되어야 할 사업비가 조금만 신경써서 계획단계시 착안되면 되는 부분을 게을리하여 헛되이 쓰인다면 그것이 국고낭비가 아니겠는가?

제 2항 소송에 따른 예산낭비

지금까지 다양한 사례를 통하여 시행사(SPC)와의 갈등요소와 분쟁쟁의점을 알아보았다. 경기도 용인시 군인아파트를 시작으로 시작된 軍 BTL 사업도 병영생활관과 경계시설물등 다양한 분야까지 적용되어 시공, 운영되고 있다. 그와 비례하여 계약상의 문제와 실시협약상의 이행문제등으로 수많은 소송이 진행중이고 그에 따라 국배심을 통한 국가배상금 지급 또한 많이 이루어지고 있다.

최초 면밀한 계획과 사전 조사가 이루어지고, 전문 실무자의 책임 있는 사업계획과 추진만 뒷받침되었다면 이런 수많은 금액의 소송비와 배상금 지불이라는 국고낭비는 최소화할수 있을 것이다.

제 4절 유지관리 비용

BTL사업은 사업의 시공전, 중도 중요하지만 무엇보다 20년이라는 운영기간동안의 유지관리비용에 따른 문제점 또한 많다. 여기에서는 이 유지관리 비용부분을 민간아파트와 비교 분석하여 알아보자.



제 1항 민간아파트와 군인아파트의 유지관리비용 비교

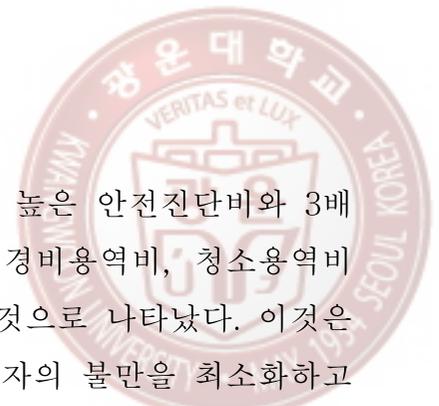
<표33 주거지역 위치 선정시 고려요소 관련 설문결과⁵⁴⁾>

구 분(단위 : 백만원)	민간아파트	군인아파트
안전진단비	413(2%)	2,054(8%)
경비용역비	3,488(13%)	1,884(7%)
청소용역비	4,751(17%)	2,374(9%)
관리 및 수선비	6,497(24%)	12,425(46%)
대수선비	100(0.5%)	400(1.5%)
대체비	11,884(43.5%)	7,908(28.5%)

표에서 보는바와 같이 민간아파트의 경우 유지관리비용항목중 대체비가 가장 높은 비중을 차지했고, 다음으로 관리 및 수선비, 청소용역비, 경비용역비, 안전진단비, 대수선비 순으로 높았다. 이와는 달리 군인아파트는 관리 및 수선비가 가장 높은 비중을 차지했고, 다음으로 대체비, 청소용역비, 안전진단비, 경비용역비, 대수선비 순으로 높았다.

이는 군인아파트의 경우 3 ~ 20년간 유효한 건축설비 및 운영설비의 교체비보다 시설물의 일상적인 영선 보수를 위해 투입되는 소모품비와 운영설비등의 수리에 보다 많은 비중을 두고 있다는 것을 알 수 있다.

54) 이동하, “군 BTL사업의 유지관리비용 사례분석 연구”, 2011. 53면



또한 군인아파트는 민간아파트보다 약 4배 높은 안전진단비와 3배 높은 대수선비를 산정하였으며, 이에 반해 경비용역비, 청소용역비 등은 민간아파트에 비해 낮게 산정하였다는 것으로 나타났다. 이것은 군인아파트는 그 연식이 오래됨에 따라, 사용자의 불만을 최소화하고 좀더 많은 기간 활용하기 위하여 이러한 부분에 많은 예산을 편성하여 일반 민간인이 생각하는 아파트의 경비 및 보안이나 청소등의 청결 및 복지쪽에는 다소 중요도가 낮다고 볼수 있다.

제 2항 지역별 유지관리비용 비교

<표34 민간아파트의 지역별 유지관리비용 편차55)>

구 분(단위 : 백만원)	수도권	비수도권	편 차
안전진단비	413(2%)	206(1%)	-207(-1%)
경비용역비	3,488(13%)	3,255(12%)	-233(-1%)
청소용역비	4,751(17%)	4,070(15%)	-681(-2%)
관리 및 수선비	6,497(24%)	7,869(29%)	+1,372(+5%)
대수선비	100(0.5%)	207(1%)	+107(+0.5%)
대체비	11,884(43.5%)	11,396(42%)	-488(-1.5%)

먼저, 위 표에서 보는 바와 같이 민간아파트의 유지관리 비용 분포는 수도권지역과 비수도권지역이 거의 유사하며 편차가 0.5 ~ 5%수준으로 큰 차이가 없었고, 그 중 관리 및 수선비가 지역별 편차가 5%로 가장 높았고, 대수선비가 0.5%로 가장 낮게 나타났다.

55) 이동하, “군 BTL사업의 유지관리비용 사례분석 연구”, 2011. 61면



그러면 군인아파트의 유지관리비용 지역별 편차를 분석하면 아래의 표와 같다.

<표35 군인아파트의 지역별 유지관리비용 편차⁵⁶⁾>

구 분(단위 : 백만원)	수도권	비수도권	편 차
안전진단비	2,054(8%)	1,623(6%)	-431(-2%)
경비용역비	1,884(7%)	1,623(6%)	-261(-1%)
청소용역비	2,374(9%)	2,053(8%)	-681(-1%)
관리 및 수선비	12,425(46%)	13,522(50%)	+1,097(+4%)
대수선비	400(1.5%)	541(2%)	+141(+0.5%)
대체비	7,908(28.5%)	8,113(30%)	+205(+1.5%)

군인아파트의 유지관리 비용분포는 수도권지역과 비수도권지역이 거의 유사하며 편차가 0.5 ~ 4%수준으로 큰 차이가 없으며 유지관리비용 항목 중 관리 및 대수선비가 지역별 편차가 4%로 가장 높았고, 청소용역비 및 경비용역비가 1%로 가장 낮게 나타났다.

이상에서 알아본 바와 같이 군인아파트를 예로 들어 그 유지비용에 대하여 민간아파트에서 요구하는 수준과 군인아파트에서 요구하는 수준과 우선순위가 다를 수 있다. 이렇듯 사용자의 요구사항이 다른 시설물에 대하여 사전에 민간아파트와 동일한 요구수준으로 협약을 맺어서는 20년간 사용하면서 관리, 유지에 사용자의 만족도가 높을 수가 없다. 그렇기에 병영생활관이나 군인아파트같이 현재 시공 계획중이고, 시공중인 군 BTL사업은 유지관리비용부분을 엄밀히 재

56) 이동하, “군 BTL사업의 유지관리비용 사례분석 연구”, 2011. 62면



산정하여 사용자의 만족도가 높은 예산사용계획을 수립하여야 한다.

제 5절 기 타

앞서 살펴본 1 ~ 3절의 다양한 단계와 이해관계의 문제외에도 사업을 추진함에 있어 업무체계와 사업주무부서의 구조적인 문제로 인한 분쟁소요도 많이 있다. 여기에서는 앞서 언급하지 못한 사업 추진 부서의 구조적인 문제에 대하여 알아보자.

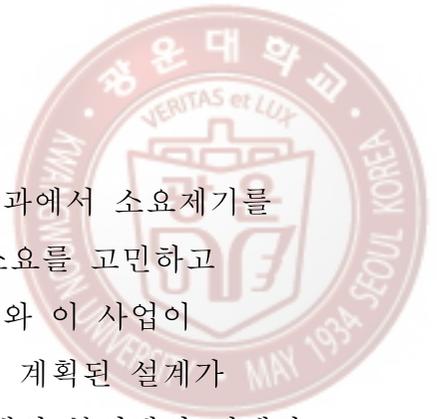
먼저, 군 숙소관련 정책담당부서가 이원화되어 있다는 것이다. 관사와 독신숙소의 확보방안이 상호 연관성을 갖고 계획되고 확보되어야 하는데 예산반영부서가 상이하여 업무추진과 예산집행의 이원화로 그 사업의 효율성이 저하되고 있는 실정이다.

좀더 세부적으로 알아보면 관사와 독신숙소의 확보소요 목표량이 정원에 의해 결정되고 확보방안이 상호 연관성을 갖고 추진되어야 하나, 소요결정 및 예산을 반영하는 부서가 아래 표에서 보는바와 같이 이원화되어 있어 그 업무추진에 많이 제한을 받고 있는 실정이다.

<표36 군 숙소관련 현 업무체계⁵⁷⁾>

구 분	지침 / 소요결정	예산 반영
관 사 (아파트)	복지정책팀	· 전세대부 / 아파트 매입 : 복지정책팀 · 아파트 건립 : 건설관리팀
독신숙소	건설관리팀	건설관리팀

57) 국방시설본부 시설건설유지관리, “군 숙소 BTL사업 관련 분석평가결과”, 2007. 11면
<<http://www.ezsam.mil:7003/kms/>>



이 표에서 보는 바와 같이 각군은 복지정책과에서 소요제기를 하고, 예산은 건설관리팀에서 시행하다보니 소요를 고민하고 조사하여 관련 사업의 기초 설계를 하는 부서와 이 사업이 정상적으로 진행되기 위하여 예산을 작성하고 계획된 설계가 구현되기 위하여 예산을 집행하는 부서가 별개의 부서에서 진행하고 있다. 현실이 이렇다보니 독신숙소 부족으로 개인부담이 가중되고 소요를 결정한 부서와 예산을 반영하는 부서가 이원화됨에 따른 일부 예산이 이중집행되는 현상이 종종 발생한다.

특히, 표 36에서 보는 바와 같이 독신숙소 보유량이 실제 이용 대상자 수에 비하여 적고 기혼별거간부용 독신숙소가 부족하여 관사에 입주함으로써 하위 계급의 관사 입주대상자가 입주를 못하여 개인적인 불만 초래하는 경우를 쉽게 예측해 볼수 있다.⁵⁸⁾

다음은 업무의 전문성 및 효율성이 저하된다는 것이다. 각종 인·허가 및 환경·교통영향평가 등 고도의 전문성을 구비한 실무자의 능력이 사업추진의 성패를 좌우하는 분야인데, 이러한 업무를 앞서 언급한 1 ~ 2년의 한시적인 근무를 하고 순환주기도 빠른 해 분야의 경험이 미비한 실무자로 구성된 각 해당부대에서 각각 추진하게 함으로써 사업 준비에 장기간의 시간의 소요되는 등 전체적인 업무의 효율성이 저하되고 있다.

58) 국방시설본부 시설건설유지관리, “군 숙소 BTL사업 관련 분석평가결과”, 2007. 13면
<<http://www.ezsam.mil:7003/kms/>>

- 독신숙소가 부족할 경우 영외거주를 하고 있으나, 영외거주수당이 인근 지역의 전.월세 가격과 차이가 많아 개인부담 가중
 - 영외거주수당 : 8만원/월



<표37 사업 단계별 예상 소요기간⁵⁹⁾>

구 분	총소요 기간	사업 준비	사업 고시	사업계획서		협상		협약 체결	실시 설계	공사 착공	공사 기간
				작성	평가	실무	본				
소요기간 (개월)	36 ~ 66	3~12	1	6~7	1~2	1~2	1~2	1~2	4~5	1~2	17~31
주 관		사용부대	국방부	업체	국방부	시설본부	국방부		SPC		

위의 표에서 보는바와 같이 각 사업단계별 소요기간외에도 일반재정사업의 소요기간은 군 관사는 17 ~ 31개월), 병영시설은 20 ~ 31개월의 기간이 소요된다.⁶⁰⁾

또한 관사와 독신숙소 등의 설계기획업무 및 시설사업기본계획 (Request For Proposal, RFP) 작성 담당부서가 상이하여 해당분야의 전문성이 저하되는 구조적인 문제를 볼 수 있다.

59) 국방시설본부 시설건설유지관리, “군 숙소 BTL사업 관련 분석평가결과”, 2007. 14면
<<http://www.ezsam.mil:7003/kms/>>

60) 국방시설본부 시설건설유지관리, “군 숙소 BTL사업 관련 분석평가결과”, 2007. 14면
<<http://www.ezsam.mil:7003/kms/>>

※ 관련사례

용인 소재 00부대는 토지용도 '2종 일반주거지역'에 258세대 건립을 계획하여 용인 시와 협의 중 군 아파트의 군사시설 해당 유·무 해석에 대한 논란으로 사업추진이 지연되어 00부대에서 직접 건설교통부에 질의회신을 하고, 양평 소재 △△부대에서도 동일한 내용으로 법무감실에 질의회신 하는 등 동일한 사안에 대하여 각 부대별로 대응하게 함으로써 업무의 비효율성 유발



<표38 건축물에 따른 BTL 사업추진간 각 부서별 업무체계>

구 분	국방부 (건설관리팀)	국방시설본부 (특수사업 2팀)	각 군 본부(사용부대)
사업 단계	소요결정 /사업총괄	사업 집행	소요제기
담당 인원	팀장 외 2명	팀장 외 14명	부대별 상이
수 행 업 무	관사 (아파트)	· RFP 확정 / 고시	· 설계기획업무/RFP 작성 · BTL 사업 실무협상
	병영 생활관 / 독신숙소	· BTL 사업 본 협상 / 협약체결	· 사용부대 작성 자료검토 · BTL 사업 실무협상
			· 가용부지 확보/기존건물 철취 심의 · 인·허가 업무/설계기본요구조건 작성
			· 가용부지 확보/기존건물 철취 심의 · 인·허가 업무/설계기본요구조건 작성 · 설계기획업무 / RFP 작성

또한 본 협상에서 운영유지와 관련한 관리비 등을 협상하고 있으나, 지역별 편차가 심하여 개인 부담이 가중되고, 협상지연등으로 결국엔 사업이 지연되는 사례를 초래하고 있다.

<표39 우선 협상자와의 실제 협상 소요기간 및 관리비 협상현황⁶¹⁾>

구 분	충주	진해	용인	문산	대방동
소요기간(개월)	2	9	14	7	11
관리비(월/평)	2,677원	3,087원	4,525원	4,051원	5,146원

마지막으로 이러한 BTL사업 관련 업무수행체계가 전문성을 구비한 실무자 및 업무체계가 구축되지 않는다면 결국에는 해당 지역의

61) 국방시설본부 시설건설유지관리, “군 숙소 BTL사업 관련 분석평가결과”, 2007. 15면
<http://www.ezsam.mil:7003/kms/>

주변 여건을 고려하지 않은 사업추진으로 수요자 중심의 사업추진은 결국 실패할 수밖에 없다.





제 5장 개선방안

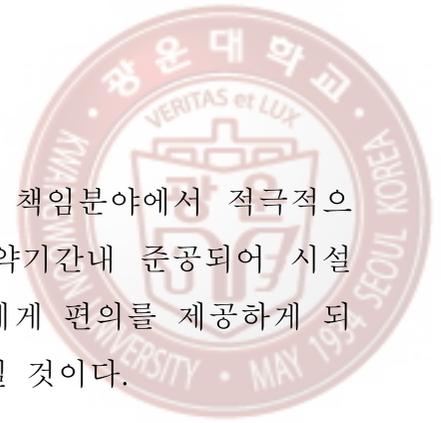
제 1절 계획 및 계약단계

4장에서 누차 언급한 분야가 이부분이다. 모든 사업의 시초는 소요에 따른 계획단계이고 이것을 현실화하기 위한 계약단계이다. 3장 “가”항에서 언급한 바와 같이 꼭 필요한 시설물의 우선순위를 판단하여 현실가능한 소요를 도출해서 해당 지자체의 조례와 규정, 법규를 파악하고 현장 부지와 조건, 지장물 조사등의 지반조사를 거쳐 진행간의 문제점을 사전 파악하여 계약서와 실시협약서에 명문화하는 노력이 꼭 투사되어야하는 단계가 이 단계이고, 이것이 현실화 되었을 때 그 BTL사업은 동일 가격대비 최고의 효율적인 사업추진이 될 것이다.

제 1항 책임 및 권한 명문화

계약서 작성시 일반조건 및 특수조건에 양자간의 명확한 책임의 한계를 명문화하여야 한다. 그래서 차후 발주자는 해당 시설 사용부대의 지원업무수행관에게 발주자가 가진 권한을 정식으로 위임할수 있고, 그래야 양질의 목적물이 시공되어 인수될 것이며, 시행자는 시공사와 감리, 사후 운영사의 명확한 책임한계를 명문화하여 발주자의 승인을 득하여야하고, 필요시 별도의 하도계약시 계약문항에 조인하여야 한다.

이러한 양자간의 노력이 되어야 시공간의 설계변경소요가 최소화



되고 이러한 소요가 발생하였을때라도 각자 책임분야에서 적극적으로 조치되어 공기지연 요소를 근절하여 계약기간내 준공되어 시설 사용부대에 인계되어 계획된 기간에 장병들에게 편의를 제공하게 되는 것이 이 BTL사업의 목적을 완수하는 것일 것이다.

제 2항 시공자, 감리자, 관리자 독립화

이 부분은 꼭 이루어져야 양질의 목적물이 시공되고 관리되며 사용자에게 편의를 제공하게 될 것이다. 발주자인 국방시설본부는 시행사와의 계약시 감리자는 별도 계약으로 시행사가 계약하는 시공사와 운영사를 조정, 통제할 수 있는 여건을 꼭 마련하여 감독여건을 조성하고, 건전한 시공이 될수 있도록 하여야 한다.

또한 시행사는 피계약자인 시공사와 운영사에게도 명확한 책임한계를 명문화하여 시공과 운영간의 연계성과 책임을 협약서상에 명시하여 사후 20년간 운영으로 인한 문제점이 발생치 않도록 조치를 수반하여야 BTL사업의 목적을 달성할 수 있다.

제 3항 복지여건을 고려한 사업계획

자녀 교육여건이 좋지 않을 경우 대부분 별거생활을 선택하고 있는 것이 현재의 군인들의 현실이다. 그렇기에 단위부대별 소규모 아파트 단지 건립을 탈피하여 지역별로 시(市)급 단위 이상의 지역에 통합하여 대규모 단지를 조성함으로써 복지 및 편의시설, 교육여건을 보장하여 군 복무에 전념할 수 있는 여건을 조성해야 할 것이다.



제 2절 시공후 사후관리단계

시행사에 의한 시공사와 운영사는 서로 연계성이 없어 시공사는 “공사하고 준공하면 그만이다”라는 인식과 운영사는 “우리가 시공 안한 부분이라 모르겠다”라는 인식을 철저히 배제하는 제도적 조치가 수반되어야 하는 단계이다.

BTL제도는 민간사업자의 창의와 효율성을 시설 운영에 반영하고, 시설유지관리에 있어서 민간운영사의 책임운영으로 체계적인 관리를 함으로써 시설의 활용성을 높일것으로 기대하게 한다. 그런데 앞서 살펴본바와 같이 운영주체와 사업시행자가 일치하지 않아 시설유지관리업무에 있어서 비효율적인 사례가 종종 발생하고 있다. 따라서 운영주체와 사업시행자간의 갈등을 해소하고, 시설유지관리의 수준을 높이기 위해서는 다음과 같은 방안이 필요하다.

제 1항 감리참관 제도⁶²⁾

BTL사업은 추진단계가 복잡하고, 장기간 소요되어 설계, 운영의 각 단계별로 사용자의 요구가 반영되기 어려우므로 각 단계별 시설전문가의 참여를 활성화하는 제도적인 장치인 “감리참관 제도”가 필요하다. 즉 BTL사업의 기본이 되는 성과요구수준서의 작성과정부터 사업자 선정을 위한 사업계획의 평가, 설계, 운영성과에 대한 평가과정에 시설운영에 경험이 풍부한 전문가가 참여할 수 있는 제도적 장치를 마련해야 한다. 이를 예상하지 못한 시행착오를 예

62) 국회예산정책처 사업평가국 사회사업평가과, “문화시설 BTL사업평가”. 2014. 56면

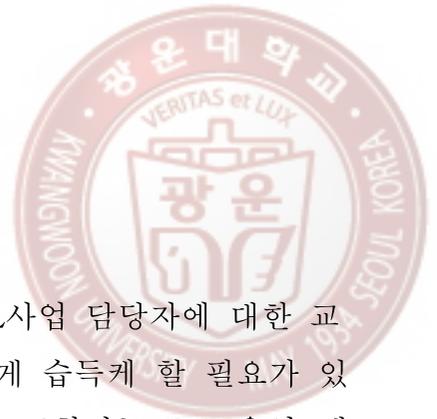


방하고 시설유지관리가 연계될 수 있도록 하여야한다. 해당 분야별 전문가의 노하우와 경험을 반영함으로써 불필요한 시설 구조변경이나 하자발생을 줄일수 있다.

제 2항 시설유지 운영협의체

운영과정에서 발생하는 새로운 쟁점에 대하여 운영주체와 사업시행자간에 협의가 원만하게 이루어지지 않는 경우를 대비하여 시설유지 운영협의체를 구성하여 운영할 필요가 있다. BTL사업은 현 시점에서 예측하기 어려운 20년이라는 장기간의 운영조건을 미리 정하고 추진하는 사업이기 때문에 실시협약서에 모든 예측 가능한 상황을 담을 수 없다. 또한 성과요구수준서, 설계도면, 실시협약서 등 각 서류간의 법적 우선순위 적용에 관한 인식의 차이로 운영주체와 사업시행자간의 마찰이 발생할 수 있다. 운영협의회는 사업시행자와 주무관청간에 이해가 침예하게 대립하는 경우 행정소송 등 법적절차 이전에 조정할 수 있도록 하고, 민원에 대해 신속하게 대응하는 데도 도움을 줄 것이다.

물론 이분야를 군에서는 지원업무수행관으로 위관장교가 수행하고 있지만, 1인의 감독관이 건축협의부터 시설공사, 감리통제까지 수행하는 것은 능력초과이고, 실제적으로 이 분야업무가 원활히 진행되지 않기에 하나의 시설유지 운영협의체를 구성하여 추진한다면 보다 나은 사업시행으로 운영자와 사업시행자간의 갈등을 현저히 줄일 수 있을 것이다.



제 3항 사업관련 교육

운영개시 이전에 주무관청의 BTL사업 담당자에 대한 교육을 통해 성과요구수준서 등에 대해 명확하게 습득케 할 필요가 있으며, 운영주체와 사업시행자간의 업무범위를 포함하는 BTL운영 매뉴얼을 작성하여 제공할 필요가 있다. 주무관청의 담당자가 시설유지 관리에 관한 운영사의 역할의 범위를 명확히 알지 못하고, 전문적이고 다양한 내용을 담고 있는 성과요구수준서 및 실시협약서에 대하여 충분히 이해하지 못하는경우가 있기 때문이다. 또한 BTL사업의 사업시행자는 건설사, 시공사, 재무적투자자와 운영사로 구성되는데, 이중 운영사는 영세하여 건설사에게 종속적인 입장⁶³⁾이고 사업초기의 사업계획서 작성과정에 능동적으로 참여하기 어렵다. 이로인해 운영사도 성과요구수준서 및 협약서의 내용을 제대로 파악하지 못하고, 시설관리체제에 대한 면밀한 준비가 부족하여 미리 예측하지 못한 상황에 대한 대응능력이 부족한 것으로 나타나고 있다. 따라서 주무관청 담당자와 운영사 모두 운영개시 이전에 면밀한 준비를 할 수 있도록 BTL사업 운영 관련 교육프로그램과 매뉴얼을 제공하여야 한다.

63) 이지훈, “운영사 관점에서 본 BTL사업 문제점 및 개선방안연구”, 2006. 95면

효율적인 사업구조에도 불구하고 지금까지 발주된 BTL사업에서의 문제점중의 하나로 지적되어 온 것이 전문운영사의 건설사나 재무적 투자자에 대한 재무적 종속문제이다. 이러한 전문운영사 재무적 종속문제는 전문운영사의 재무적 취약성에서 나타난 것이며, 몇 대형 전문운영사를 제외하면 자금측면에서 우위에 서 있는 재무적 투자자나 건설사에 종속하여 사업에 참여하는 수동적 위치에 놓일 수밖에 없다. 이는 사업시행자 선정시까지 모든 준비비용을 건설사가 부담함으로써 전문운영사가 사업참여에 있어 제 목소리를 내는 것이 힘들다는 현실적인 문제에 기인한다. 또한 대형운영사들이 BTL사업에 참여를 꺼리고 있는 이유는 아직 국내에 정착되지 않은 장기사업구조에 20년간 장기 운영에 따른 사업위험을 방지할 만한 안전장치 및 낮은 수익률(혹은 적자)에 대한 사업적 타당성을 검증하지 못해서이다.



제 3절 법적소송에 따른 예산낭비 예방

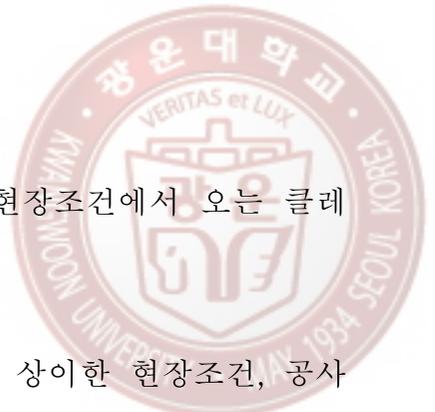
BTL사업은 국가를 상대로한 계약을 전제로 시행사와 발주자인 국방부간의 계약으로 이루어지며 경과 및 결과에 대한 책임소재는 법적분쟁, 소송으로 이어지며 판결의 결과에 대한 처분으로 종결되어진다.

이렇다보니 발주자를 상대로 시행사가 소송을 제기하는 순간부터 국민의 혈세로서 법적분쟁에서 차후 배상까지 이루어지기에 그 순간순간의 국고낭비를 좌시해서는 안되는 것이다.

제 1항 법적분쟁(클레임) 방지, 예방을 위한 대책

BTL사업을 추진한지도 10여년이라는 현장세월이 흘렀다. 국방부를 비롯하여 예하 군 부대에서도 이 BTL사업을 계획해본 자와 현장에서 관리, 감독하여본 지원업무수행관을 해본 유경험자도 많다. 이러한 개개인의 Know-How를 D/B화하여 지난 10년 남짓한 BTL사업추진간의 법적소송에 따른 판례와 접목하여 자료를 유지하여 실무교육자료로 활용한다면 많은 문제점들을 사전에 많은 것을 예방하고 효율적인 사업추진에 도움이 될것으로 생각한다.

법적 클레임과 가장 밀접한 관련이 있는 것은 계약도서 및 계약문서이다. 계약서류 조항간의 문제점이나 계약서류와 현장조건 또는 시공간의 차이점에 의해 발생하는 문제점에 대해 발주자나 시공자가 이의를 제기함으로써 클레임은 시작되는 것이다. 이러한 클레임의 유



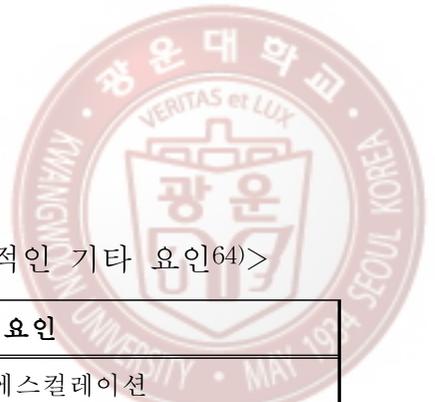
형은 공기지연, 작업범위, 공기축진, 상이한 현장조건에서 오는 클레임으로 4가지로 유형화 할 수 있다.

이러한 클레임 및 분쟁 발생요인은 계약과 상이한 현장조건, 공사 변경지시의 수용여부, 발주자 또는 감리자의 작위, 부작위행위, 계약 문서의 불비, 다른 시공자에 의한 지연, 점검과 수락에 관한 조항, 불가항력의 해석, 기타 등에 따라 매우 다양하다.

발주자 혹은 감리자가 지시항 공사중지, 공사가속, 공사추가지시나 시공전 시설사용등은 작위행위라고 볼수 있으며, 현장인도지연, 측량 성과 인도지연, 도면 시험 검사의 승인 지연, 불합리한 승인 거부등은 대표적인 부작위 행위이며 이들 행위에 의해 분쟁이 발생할 수 있다. 계약문서내의 상위나 해석상의 차이점이 발생했을 경우에 분쟁 및 클레임이 발생한다.

점검과 수락에 관한 조항과 관련된 사항으로는 파괴 또는 개보수에 소요된 비용이나 점검비용에 관한 사항, 원상회복에 소요되는 비용, 명예훼손에 대한 보상, 공기연장에 따른 효과 등을 들 수 있다.

불가항력과 관련된 사항으로는 모든 사항을 기술할 수 없으면 불가항력의 해석에 의해 분쟁이 발생할 수 있다. 즉, 발주자와 도급자의 문화 및 관습차이에 의해 불가항력에 대한 해석은 축소되거나 확대될 수 있다. 이러한 분쟁의 발생요인은 아래표와 같다.



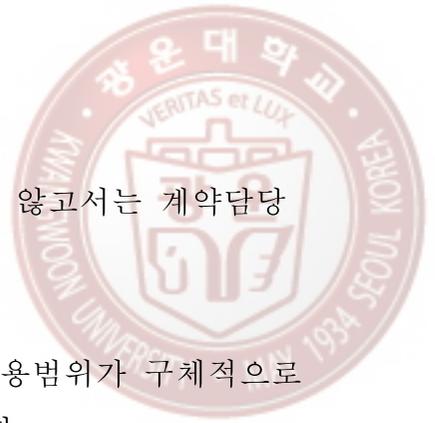
<표40 클레임 및 분쟁이 발생하는 세부적인 기타 요인64)>

구 분	세부적인 요인
비용적인 요소	노무 및 자재의 에스컬레이션
	통화변동, 장비 및 자재손실에 관한 조항
	공기 촉진시 이익배분
	계약과 무관한 작업의 수행 및 추가작업
	계약당사자들의 부적절한 재정력
계약변경	계약불이행
	계약문서가 바뀔때
	공사중단
책임 당사자	설계와 시공간의 책임여부판정에 관한 클레임
	설계, 승인, 감독 등의 하자로 인한 클레임

이러한 분쟁의 문제점은 현행 계약조건에서 일부 찾을수 있다. 공공공사 계약조건은 민간공사에 대하여 공익의 우선조건 고려 및 민간건설계약의 규범이 준수되어야 한다. 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

계약은 법규의 범위내에서 존재가치가 인정된다는 것이 일반적인 견해라고 하나 그렇다고 독자성을 부인할 수 없다. 공사계약 일반조건은 근거법규의 인용이 지나치게 많다는 뜻이다. 예를 들면 제 2조(정의) 제 1호에서 “계약담당 공무원이라 함은 계약사무처리 규칙 제 2조의 규정에 의한 공무원을 말한다.”고 규정하고 있다.

64) 이학중, “건설공사 분쟁의 해결방안에 관한 연구(대법원 판례 중심)”, 2010. 35면



따라서 계약사무 처리규칙 제 2조를 확인하지 않고서는 계약담당 공무원의 개념을 이해하기 어렵다.

계약조건은 용어의 개념이나 개별조항의 적용범위가 구체적으로 규정되어야 하는데 이를 살펴보면 아래와 같다.

<표41 계약조건의 명확화가 필요한 사항65>

구체화의 주요 내용	구체적인 요소
예정가격, 공사예정금액, 장기계속공사의 개념이나 손실	손실의 정의 명확화가 필요
계약보증금과 차액보증금 반환 시기	반환시기의 구체화가 필요
천재, 지변 등 불가항력의 개념과 후속조치	불가항력의 도입여부의 명확화
기성고의 지급방법, 하자보수	대가지불 방법의 구체화

일반적으로 공사계약 일반조건은 입찰 또는 낙찰단계 이후, 즉 계약자가 결정되고 난 뒤의 계약관리사항을 규정하는 것으로 인식되고 있다. 입찰 또는 낙찰단계에서는 입찰절차 및 입찰자 유의사항의 내용이 지배된다.

공사계약 일반조건 제 5조(계약체결)와 제 27조 2(부정당업자의 입찰자격 제한)는 삭제되어야 할 것이며, 필요하다면 입찰자유의 사항의 내용으로 규정되어야 할 것이다. 또한 제 16조의 2(인수) 제 3항에서 공사의 완성후 공사카드를 부착하는 문제는 발주처의 유지관리 업무이며 엄밀한 의미에서 이와 같은 행위는 계약조건이 될 수 없다.

65) 이학중, “건설공사 분쟁의 해결방안에 관한 연구(대법원 판례 중심)”, 2010. 36면

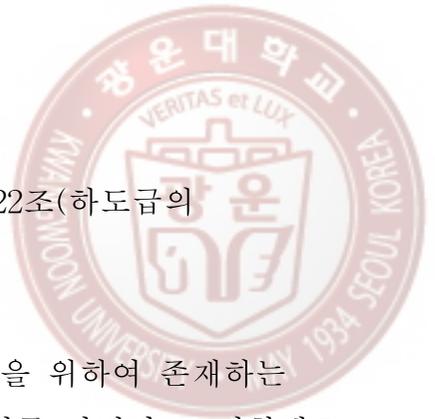


<표42 계약조건의 명확화가 필요한 사항66)>

공익적인 계약조항	강화 정도
공사보험제도	신설
신공법 및 신기술 개발에 대한 유인책	보강
계약문서의 공개조항	신설
특별참관인 제도	신설
현장학습 제도	신설
환경보호조항	보완
하자사항에 대한 특별책임 제도	신설
최종 대가의 지급조항	신설

공사계약 일반조건에서 발주처는 보통 정부, 지방자치단체 또는 정부투자기관이나 軍이 포함된다. 이 개념은 계약에서 매우 중요한 것으로 설령 정부투자기관이 정부의 위임을 받아 건설공사를 발주하였다고 하더라도 계약상 발주처는 정부투자기관이 되며, 정부는 발주처가 아니다. 발주처를 구체적으로 인용한 조항은 제 13조의 2(물가변동으로 인한 계약금액의 조정) 제 2항 제 2호 및 제 27조의 2(부정당업자의 입찰참가 자격 제한)밖에 없다. 그렇다면 공사계약 일반조건에서 전반적인 것을 대표하는 정부는 어떠한 의미인가? 공공공사의 발주처를 정보로 제한하였다고는 보기 어렵고 단지 정부, 지방자치단체 또는 정부투자기관을 정부로 표현한 듯하다. 재정의도가 그러하였다면 정부의 개념을 계약조건에서

66) 이학중, “건설공사 분쟁의 해결방안에 관한 연구(대법원 판례 중심)”, 2010. 37면



명시하여야 한다. 또한 이와 같은 정부가 제 22조(하도급의 제한)에서는 발주관서로 표기되어 있다.

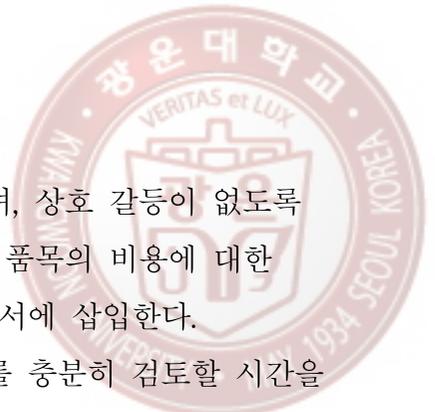
공공공사의 계약조건은 단순한 공사의 수행을 위하여 존재하는 것이 아니라 공익의 증진의무와 규범적인 가치를 가진다. 그러함에도 계약의 본질은 계약당사자의 합의에 의하여 이루어진다는데 있다.

이와 같은 점에서 공공공사의 계약조건은 양면성 또는 복합성이 있다. 그러나 현행의 공사계약 일반조건은 공익성 조항이 미약한 실정이다. 따라서 이를 강화할 필요가 있는 것을 상기 표에 명기하였다.

이렇듯 BTL사업뿐만 아니라 군에서 추진하는 공사에 대하여는 법적분쟁소요를 줄이기 위해서는 그 계약단계부터 보완하여 시작하여야 할 것이다.

그러면 이러한 분쟁을 회피하기 위해서는 어떻게 하여야 하는가? 발주자, 설계자, 수급자는 설계단계에서 시공단계까지 주의를 기울여야 한다. 설계단계와 시공단계를 나누어 살펴보면 다음과 같다.

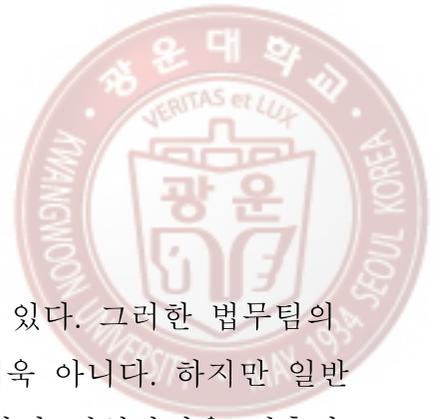
첫째, 설계단계에서 건축사와 감리자는 설계원칙에 대한 조화가 필요하면 도면을 검토해야 하고, 시공성 측면에서 도면을 확인해야 한다. 그리고 어떤 직종에서 설계변경이 요구되면 다른 직종의 전문가에 의해 검토될수 있도록 의사소통이 원활해야 한다. 그리고 시방서를 검토하고 차이가 나는 것과 중복되는 것을 발췌해야하며, 공사비용에 영향을 미치는 의사결정의 주요한 역할을 할 때 발주자와 상의한다. 또한



설계자는 발주자가 위험을 분할수 있도록해야하며, 상호 갈등이 없도록 도면의 척도를 검토한다. 총액단가계약에서 예외 품목의 비용에 대한 계약규정을 뒤야하고 대체 분규해결 조항을 계약서에 삽입한다. 일찰서류를 제출하기 전에 공사계획서와 시방서를 충분히 검토할 시간을 갖으며 현실적이고 실제적인 공정계획을 수립한다. 무엇보다 사전에 입찰 자격이 있는 자의 명부를 확인해야하겠다.

둘째, 시공단계에서는 발주자와 설계팀의 의사결정과 조치들이 신속하고 배타적일수 있도록 하여야 하며, 도급자가 제기하는 설계변경 요구가 공정하도록 조치한다. 모든 당사자 사이에 대화채널이 가동되어 오해가 없도록 조치하여야 한다. 공사의 완성을 위한 실제적인 접근방법을 모색하고, 분쟁을 신속히 처리하고 빨리 해결하여야 한다. 당사자 모두가 분쟁에서 승리한다고 생각하지 않을 때 협상과정을 성공적일 수 있음을 명확히 인식하여야 한다.

결론적으로 법적분쟁을 방지하기 위한 기본요소는 공정하고 합리적인 계약문서의 작성, 각종 계약서류의 철저한 관리, 기획단계에서부터 착공까지의 세심한 공사계획 수립, 노무·자재수급을 포함한 공정계획 및 관리, 시공과정의 공사일지, 각종 서신 및 공문 등을 포함한 문서보관 및 관리, 신속한 보고와 질의 응답 교환, 설계도면, 시방서 등의 기술적인 부분에 대한 정밀한 검토, 각종 승인·허가절차의 확립 및 신속한 처리, 마지막으로 계약 당사자간의 책임 및 권한 한계를 정립한다면 일반 재정사업 뿐만 아니라 軍 BTL사업의 분쟁수요도 많이 감소될 것이며, 원활한 사업을 추진할 수 있을 것이다.



제 2항 전문가 양성

물론, 국방시설본부에도 법무팀이 있다. 그러한 법무팀의 전문성을 의심하거나 평가절하하는 것은 더더욱 아니다. 하지만 일반 법원에서도 건설분쟁에 따른 증거자료를 위하여 건설감정을 건축사, 기술사 등 감정인에게 의뢰하여 그 증거의 전문성을 확보하는 것이 현실이다.

현재 軍 관련 건설분쟁업무에 종사하고 있는 사람의 대부분은 법률전문가이다. 따라서 이들은 건축이나 토목 등 건설관련 전문지식과 경험이 부족하기 때문에 이들에 대한 교육이 필요하다.

軍은 이러한 교육과정을 통해서 법률과 건설이 융합된 분야의 전문가를 체계적으로 양성하여 건설분쟁관련 업무를 효율적으로 수행할 수 있도록 해야할 것이다. 이 부분에서 다양한 체계의 경험의 판례를 분석하여 현실의 쟁의 요소를 사전 예측하여 근절해 나갈수 있다면 많은 법적소송에 따른 예산의 낭비와 노력의 낭비를 줄일수 있을 것이다.

그리고 이러한 BTL사업에서 상기 항의 유경험자들에 대하여 해당 법적 분쟁에 대한 교육과 판례분석을 부전공화하여 교육한다면 경험에 법학적 지식이 첨가되어 이 분야에서 전문가로 양성될 것이며, 이 노력의 결과는 효율적이고 국고낭비없는 BTL사업의 정착일 것이다.



제 4절 사업추진부서의 재구성

먼저, 여러 BTL사업중에서 숙소를 예로들면, 군 숙소관련 정책담당부서의 이원화에서 오는 업무의 중복 및 비효율적인 부분을 없애기 위해서는 예산집행 및 업무의 효율성 제고를 위하여 관사 및 독신숙소(기타 병영시설 등) 정책업무 전담인원을 편성하고 업무를 일원화하여야 한다.

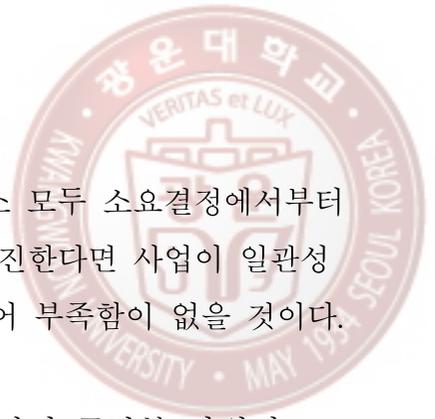
인원에 따라 관사와 독신숙소의 소요목표량이 결정되므로 상호 연계하여 숙소 확보방침을 정립하고 예산을 반영하여 탄력적이고 일원화된 업무를 추진함으로써 보다 나은 결과가 예상될 것이다.

<표43 업무체계 일원화 검토(안)>

구 분	현재 업무체계		검토(안)	
	지침 / 소요결정	예산 반영	지침 / 소요결정	예산 반영
관 사 (아파트) 건 립	복지정책팀	건설관리팀	복지정책팀 또는 건설관리팀	
독신숙소	건설관리팀	건설관리팀		

이와더불어 BTL아파트 건립계획과 병행하여 독신숙소 확보정책도 병행하여 추진하여야 한다. 그래야만 기혼간부용 독신숙소 건립으로 관사 부족현상 해소는 물론, 기혼별거 간부들의 가중되는 개인부담 (관리비, 공공요금 등) 비용 또한 절감할 수 있기 때문이다.

결론적으로 많은 BTL사업의 종류가 있지만 대표적으로 군 관사와



독신숙소를 예로 들어 설명하면 관사·독신숙소 모두 소요결정에서부터 예산반영은 복지정책팀 또는 건설관리팀에서 추진한다면 사업이 일관성 있고, 이원화되지 않아 일사천리로 추진함에 있어 부족함이 없을 것이다.

다음은, BTL사업의 업무 효율성 제고를 위하여 국방부 차원의 업무 전담부서를 구성하고 그 부서의 사업추진에 관련된 업무 지침서를 구비하여야 한다.

BTL 사업관련 각종 인·허가 업무는 동일한 내용의 업무이므로 집행을 총괄하는 부서(시설본부) 내 전담하는 방안 및 적절한 관리비 책정 유도를 위한 협상 지침서를 구비하는 것을 검토하여야 한다.⁶⁷⁾

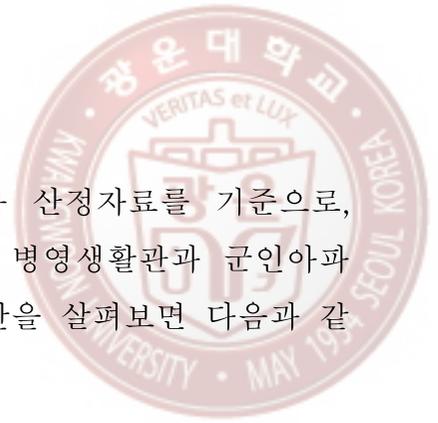
이렇듯 사업 조기 추진을 위하여 집행총괄부서(시설본부)의 인원보충 및 전담부서를 편성·운영이 필요하고, 시설사업기본계획(RFP)의 변경을 최소화 하기 위해 사용부대에 T/F 편성을 검토한다면 보다 효과적인 사업추진에 도움이 될 것이다.

이 외에도 입주민 공청회 등 사업의 효율성 제고를 위한 다양한 의견을 수렴하는 활동과 지역 주민들에게 적극적인 사업의 홍보를 통한 동의를 구하는 행동이 수반된다면 수렴 필요 앞서 제시한 많은 사업 진행상의 문제와 마찰요소를 상쇄할 수 있을 것이다.

제 5절 유지관리비용 산정의 개선방안

군 BTL사업의 유지관리비용 산정의 기준을 제시하기 위해

67) 각종 인·허가, 환경·교통영향평가 등의 업무는 사용부대의 입장에서 일회성 성격의 부가적인 업무로써 업무추진에 장시간이 소요되어 국방부 차원의 전담부서에 의한 사업추진이 필요하다



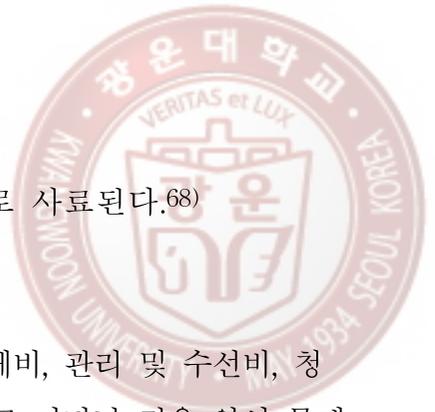
사무용 시설물과 민간아파트의 유지관리비용 산정자료를 기준으로, 총 20개소의 수도권지역 및 비수도권지역의 병영생활관과 군인아파트를 비교하여 종합 분석한 결과 및 개선방안을 살펴보면 다음과 같다.

제 1항 병영생활관 유지관리비용 산정

먼저, 면적규모와 난방시설, 구조별 유지관리비용 산정을 정립화하여야 하는데, 그 세부적인 방법은 아래와 같다.

사무용 시설물은 면적규모, 난방시설, 구조에 다른 유지관리비용 항목의 편차가 평균 0 ~ 2%수준이다. 사무용 시설물의 구조적인 차이점으로 인하여 수도광열비의 경우 0 ~ 5%로 가장 높았고, 일반관리비는 0 ~ 3%, 수선비와 화재보험료는 각각 0 ~ 1%, CAPEX는 0%의 편차가 있는 것으로 나타났다.

이에 반해 병영생활관은 면적규모, 난방시설, 구조에 따른 유지관리 비용 항목의 편차가 심하였다. 일반관리비가 4 ~ 10%로 가장 높았고, 수도광열비는 1 ~ 6%, CAPEX는 2 ~ 4%, 수선비와 화재보험료는 0 ~ 1%로 나타났다. 특히 병영생활관은 내용연수를 연장시키거나 건물의 가치를 현실적으로 증가시키는 장기수선에 대한 지출인 CAPEX의 편차가 있다는 것이 문제시되고 있다. 면적규모, 난방시설, 구조에 따른 유지관리비용 항목의 편차가 심할수록 건물에 대한 유지관리 수준과 거주자의 복지수준의 차이가 심해진다. 따라서 병영생활관을 이괄적으로 관리하고 감독 및 통제하는 군의 입장에서는 면적규모, 난방시설, 구조별 유지관리비용의 편차를 최소화하고 유지관



리비용 산정의 정립화가 반드시 필요할 것으로 사료된다.⁶⁸⁾

제 2항 군인아파트 유지관리비용 산정

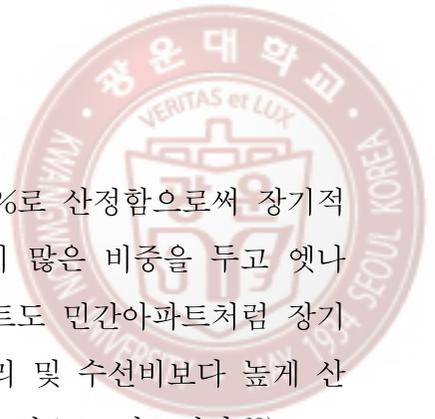
민간아파트의 유지관리비용 항목별 분포는 대체비, 관리 및 수선비, 청소용역비, 경비용역비, 안전진단비, 대수선비순으로 나타난 것을 앞서 문제점에서 확인하였다. 이에 반해 군인아파트는 관리 및 수선비, 대체비, 청소용역비, 안전진단비, 경비용역비로 나타나서 군인아파트는 관리 및 수선비와 대체비에 전체 유지관리비의 74.5%로 편중되어 있어, 민간아파트와 비교하여 그 중요도의 우선순위가 다를 수 있다.

또한 군인아파트는 “시설물의 안전관리에 관한 특별법”의 기준^o에 근거하여 정기점검 및 정밀안전진단을 받는 “안전진단비”를 민간아파트에 비해 4배 정도로 예산을 편성하고 있고 실제 생활에 필요한 경비용역비는 민간아파트에 비해 50%수준의 예산을 편성하고 있다. 따라서 군인아파트의 유지관리비용 산정시 특정항목에 편중하지 않고, 시설사용자의 요구에 맞도록 안전이면 안전, 복지면 복지에 초점을 맞추어 예산을 편성하여 차후 사용자의 만족도가 높을 수 있도록 편성하여야 한다.]

그리고 장기적인 유지관리 대책이 필요한데, 민간아파트의 유지관리비용 항목별 분포중 대체비가 43.5%로 가장 높고, 그 다음으로 관리 및 수선비가 24%로 높았다. 이러한 이유는 3 ~ 20년 주기로 노후화된 건축설비, 운영설비를 교체하기 위해 대체비 항목을 가장 높게 산정하고, 일상적인 영선보수를 위한 관리 및 수선비를 그 다음 높게 산정한 것이다.

이에 반해 군인아파트는 유지관리비용 항목중 관리 및 수선비를 46%로

68) 이동하, “군 BTL사업의 유지관리비용 사례분석 연구”. 2011. 63면



가장 높게 산정하고, 그 다음으로 대체비를 28.5%로 산정함으로써 장기적인 유지관리 및 보수보다는 일상적인 영선보수에 많은 비중을 두고 옛날을 편성한 것을 잘 알수 있다. 따라서 군인아파트도 민간아파트처럼 장기적인 유지관리 대책을 위하여 대체비 항목을 관리 및 수선비보다 높게 산정하여야 보다 효율적인 유지관리 비용을 활용할 것으로 사료된다.⁶⁹⁾

69) 이동하, “군 BTL사업의 유지관리비용 사례분석 연구”. 2011. 65면



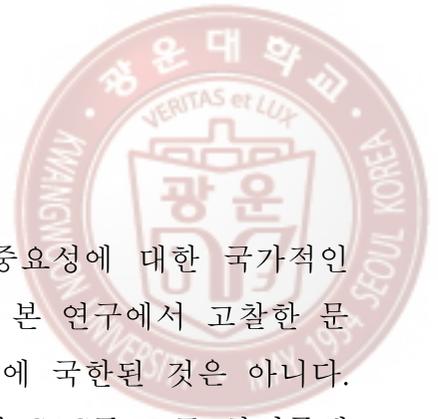
제 6장 결 론

2005년 BTL사업추진 이래 국방부에서는 군 주거시설개선과 복지향상을 위하여 다양한 시설사업을 추진중이다. 이에 본 연구에서는 군 BTL사업 수행과정에서 발생하는 문제점을 분석하여 원활한 국책사업으로 성공할 수 있도록 현실성 있는 개선방안을 제시하고자 추진단계별로 관련 담당자와 자료들을 면담 및 확인하여 고찰해 보았다. 그리하여 결론적으로 종합해 보았을 때 단계별 문제점과 개선방안은 아래의 표와 같다.

<표44 군 주거시설 BTL사업 추진단계별 문제점 및 개선방안70>

구 분	문제점	개선방안
계획 및 계약단계	· 기술검토 완료후 가격협상단계에서 SPC포기	· 금액증대의 어려움 발생시 범위 축소 · 마감등급 및 설비수준 조정
	· 면적추가요구, 사용부대의 무리한 요구	· 부대편제 변경 등 추가면적 변경시 증액 · 사용부대장의 검토 및 서명 의무화
	· 사업 착공지연으로 인한 손해	· 시간 결과에 대한 물가상승률 반영 · 계약금액 조정에 대한 법적근거 마련
설계 및 시공단계	· 공사비 단가의 비현실화	· 재정사업 대비 공사단가 상향조정
	· 법규 및 기술적 문제발생으로 설계 재검토	· 고시준비단계에서 기술심의로 충분한 검토 · 설계 재검토로 발생하는 비용부담
	· 지자체 조례 변경등으로 인한 지연	· 사업진행중 지자체와의 유기적 협조, 협의체계 유지
	· 여건변화에 따른 변동요인 미고려	· 불가항력 사항 발생시 설계변경등 가변적 조치 · 설계시공일괄입찰과 동일한 설계변경 조치
운영 및 사후관리 단계	· 산정된 운영비와 업무 범위의 불명확	· 협약시 세분화된 과업범위와 성과요구수준 협의
	· 입주자 관리비 과다	· 정부지급금에서 보조
	· 시설 유지관리 이원화	· 기존 담당자가 유지관리 성과평가 및 결과관리
	· 매년 상환비가 재정사업의 20%초과로 인한 재정 부담	· 년 집행액 10% 이내로 고시 계획 수립

70) 이춘경 등 2명. “군 구적시설 BTL사업의 추진단계별 무제점 도출 및 개선방안”. 2008, 대한건축학회 학술발표대회 논문집 제 28권 제 1호(통권 제 52집) 660면

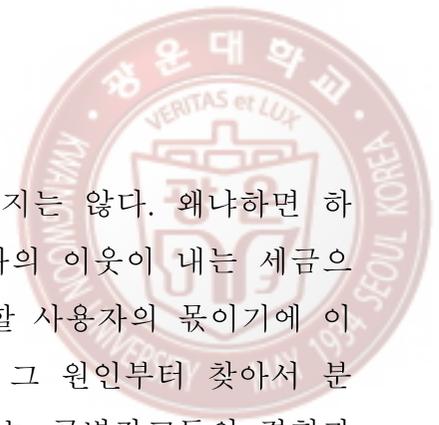


군 주거시설 BTL사업의 시설 특수성과 중요성에 대한 국가적인 인식 부족과 기초자료의 희소성을 고려할 때 본 연구에서 고찰한 문제점과 이에 대한 개선방안들은 군 BTL사업에 국한된 것은 아니다. 그리고 이들 문제점을 해결하려면 주무관청과 SPC등 모든 참여주체들의 협의와 소통이 전제되어야 한다.

軍의 모든 시설공사는 공병장교와 전문 군무원에 의하여 계획되고 이루어진다. 특히 공병장교로서 소규모 계획보수에서 대규모 보수, 신축공사 및 부대개편에 따른 군사시설종합발전계획 수립 및 BTL사업 추진등의 다양한 시설경험과 부가적으로 이러한 시설업무를 추진함에 있어 따라다니는 법적 분쟁사례 등을 체득하였다.

하지만 대다수의 공병 장교 및 간부들은 이러한 경험을 할때마다 “왜, 이걸 법으로 어떻게 되어있길래?”란 의문이 항상 머리에서 맴돌고, 항상 시공업체에서 억지주장을 할때도 “이건 계약상 누가 우선이지?”란 생각이 들것이다. 그러한 생각에 관련법규를 찾게 되고, 해당 지자체의 조례와 규정을 확인하는 실천의 노력을 배우게 되어 처음에는 시공업체에서 으름장처럼 놓는 법적 논리를 오히려 반박하고 동일 가격내에서 보다 효율적인 사업을 이끌어 내게 된다.

그러한 면에서 이 BTL사업은 각종 법적분쟁의 노다지다. 민자사업 계획에 의거 다양한 시행령과 법적 규정, 수많은 판례를 바탕으로 그 자료는 여기에 기록된 자료외에도 단 10%도 탐독하지 못할 정도로 방대하다. 하지만 우리는 자각하지 못한듯하다. 이러한 법적분쟁이 많은 사업이 과연 올바르게 가는 사업인가? 물론 완벽한 계획은 없



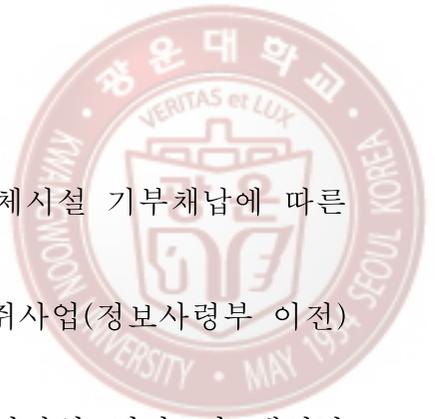
다. 그렇다고 매번 수술을 요하는 사업이 옳지는 않다. 왜냐하면 하나하나, 한건한건이 나의 가족, 나의 부모, 나의 이웃이 내는 세금으로 시행하는 것이고, 차후 그 시설물을 사용할 사용자의 몫이기에 이러한 BTL사업의 법적분쟁에 따른 문제점을 그 원인부터 찾아서 분야별 개선소요를, 해당 실무에서 경험하고 있는 공병장교들의 경험과 의견을 이 짧은 지면에 옮겨보았다. 이 미력한 자료가 보다 효율적인 軍 BTL사업이 되도록 각종 법적분쟁을 최소화하는 척도가 되길 바란다.



제 7장 참고문헌

1. 단행본 및 논문

- [1] 국방부 건설관리과, 『軍 시설의 BTL사업 추진사례 및 방향』, 2010. 10
- [2] 국방 시설본부 민자사업과, 『국방부 BTL사업 추진 절차』, 2006
- [3] 국방 시설본부 민자사업과, 『군 주거시설, 내 집처럼 편안해 집니다.』, 2005
- [4] 국방 시설본부 민자사업과, 『국방 시설사업 진행 절차도』, 2009
- [5] 국방부 건설관리과, 『BTL사업 추진간 강조 및 준수사항』, 2011. 6. 10
- [6] 국방부 건설관리과, 『한·일 민자회의 BTL사업현황 발표자료』 2010. 10
- [7] 국방부 국유재산 환경과, 『미활용 군용지 세부분류 지침』, 2014
- [8] 국방부 국유재산 환경과, 『군 사용 사·공유지 정리 추진』, 2013
- [9] 국방부 국유재산 환경과, 『軍 사용토지 효율화 추진위원회 운영계획』, 2014. 10. 22
- [10] 국방부 건설관리과, 『기부대 양여사업 방식 설명』, 2008
- [11] 국방부 국유재산 환경과, 『군 사용 사·공유지 관련 자료』, 2013
- [12] 국방부, 『군사기지 및 군사시설보호 법령집(법·시행령·시행규칙·훈령)』 2014. 6



- [13] 국방부 훈령 제 1574호, 『국방부 대체시설 기부채납에 따른 양여사업 훈령』, 2013. 10. 21
- [14] 국방부 건설관리과, 『국방부 황금박쥐사업(정보사령부 이전) 협의성공사례』, 2010
- [15] 국회예산정책처, 『BTL민간자본 투자사업 평가 및 개선방안』, 2005
- [16] 국회예산정책처, 『문화시설 BTL사업평가』, 2014 [2] 군사시설기획관실 건설관리과, 『BTL사업 추진 현황』, 2009. 5
- [17] 기획재정부, 『민간투자법 개정에 따른 BTL사업 軍 대상시설 확대』, 2011. 9. 16
- [18] 기획예산처, 『BTL사업, 연간 5 ~ 10조원이 적정규모 : 기획예산처 정책고객(PCRM)설문조사 결과』, 2006
- [19] 김상수, 『군 BTL사업 분석 : 아웃소싱의 효용과 한계점을 중심으로 대등표제』, 2013
- [20] 김영조(기획분야 연구과제), 『재정사업과 BTL사업의 적정규모 연구(BTL상환이 재정에 미치는 영향을 중심으로)』, 2010. 10
- [21] 구기곤, 『군 관사 및 병영시설 BTL사업 초기 단계 문제점 및 개선방안』, 2011
- [22] 박진 등 4명, 『공공 갈등교육 매뉴얼, 군사시설 사례』 국무총리실, 2014
- [23] 양백식, 『민간투자사업(BTL)의 추진전략 및 사례』, 2007
- [24] 이상준 등 4명, 『노후화된 군시설 리모델링을 위한 경제성 평가방법 연구』, 2002. 1. 31.
- [25] 이동하, 『군 BTL사업의 유지관리비용 사례분석 연구』, 2011



- [26] 이승재, 김세용, 이경훈, 『군주거시설 BTL 민간투자사업의 운영성과 평가방법 개선방향에 관한 연구』, 2008
- [27] 이종운, 『민간투자사업의 문제점과 향후 전망』 대한교통학회 2011
- [28] 이춘경, 정영한, 『군 주거시설 BTL사업의 추진단계별 문제점 도출 및 개선방안』, 2008
- [29] 이학중, 『건설공사 분쟁의 해결방안에 관한 연구(대법원 판례 중심)』, 2010
- [30] 임덕기, 『군관련 BTL 민간자본 투자사업 개선방안에 관한 연구』, 경상대학교 2006
- [31] 장원석 등 3명, 『노후 군시설물의 경제성 평가시스템』, 2001
- [32] (주) 건축과공간 메트로, 『정밀 안전점검 보고서 송우리 아파트 가동』, 2014. 10
- [33] 주재홍, 『영국 PFI사업의 교훈과 한국 BTL사업 개선방안 연구대등표제』, 2007
- [34] 채연호, 국방부 국유재산 환경과 『軍 보유 건축물대장 미등재 건축물 양성화 계획 수립』 2014

2. 인터넷 사이트

- 가. <http://www.ezsam.mil:7003/kms/>
- 나. <http://m.cafe.naver.com/dg2000/>