

논 문

군사시설 이전적지 활용의 공공성 제고방안: 강원도 군사시설 이전사업을 사례로

Improvement on Public Use of Transferred Military Sites:
Case Study of Military Moving Projects in Gangwon-Do

박상현^{a)} · 임동일^{b)}

Park, Sang-Hyun · Lim, Dong-II

Abstract

This study aims to research the improvements of publicity on moving and development process of transferred military bases development project. The causal basis and development process and characteristics of transferred military base are examined on the basis of previous studies and related laws. And case studies are worked through project reports and journals about those projects which were carried out in Gangwon-province.

For the purpose of improvement of publicity of transferred military development projects, public land-use plan supported by secure of project cost should be established and adjustment of the interested parties' opinions and process of agreement are necessarily required.

In this study, the three improvements of transferred military sites development projects; long-term plan and political supports, substantial collecting of civil opinion and the diversity of development strategies and methods are suggested.

주제어: 군사시설, 이전적지, 공공시설, 강원도

Keywords: Military Base, Transferred Site, Public Facilities, Gangwon-Province

a) 국방부(주저자).

b) 강릉원주대학교 부교수(교신저자: limdi@gwnu.ac.kr).

I. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

우리나라의 경우 대부분의 도시는 내부 또는 외곽지역에 군사시설이 위치하고 있다. 이러한 군사시설은 크건 작건 간에 일단의 토지를 점유하고 있는데, 군사시설에 대한 토지의 소유권은 대부분 군용지나 국·공유지여서 공적 자산으로 볼 수 있다. 통상적으로 군사시설은 일반적인 공공시설이나 민간시설에 비하여 대규모 토지를 점유하는 경우가 많아 이러한 시설이 도시 내에 입지할 경우 주변 시가지와의 토지이용 부조화 및 교통체계의 불합리 등과 같은 도시공간구조 측면에서 큰 부정적 영향이 초래될 수 있다. 도시의 발달과정 측면에서 보면 많은 군사시설들이 당초에는 도시의 외곽에 입지했으나 도시가 군사시설 외곽으로 확장되면서 시가지 내에 군사시설이 위치하는 상태에 놓이게 된다.

도시의 발달로 인해 시가지에 위치하게 된 군사시설에 대해서 지방자치단체와 시민들은 생활권 격리와 도시교통문제 등 생활환경의 저해를 문제 삼아 군사시설에 대한 이전을 요구하게 된다. 도시 내의 군사시설에 대한 부정적 인식은 지방정부나 시민 등 지역사회뿐만 아니라 군사시설의 사용주체인 군의 입장에서도 군사시설이 시가지 내에 입지함으로써 훈련이나 작전 등의 군사 활동을 원활하게 펼치는데 많은 지장을 받게 된다. 따라서 이러한 군사적 활동의 제약을 해소하기 위해서 군사적 차원에서도 이전계획을 수립하여 군사시설을 도시외곽으로 이전하려는 노력을 하고 있다.

그런데 군사시설이 이전되고 시가지에 남아 있는 이전적지는 주로 주거, 상업 및 업무 등 수익성이 높은 용도로서 개발되며, 개발 후에는 대부분의 토지가 민간 소유로서 사유화된다. 군사시설이라는 대규모 시설의 이전에는 막대한 비용이 수반된다는 점에서 원활한 사업의 진행을 위해 재정적 균형을 맞추는 것은 매우 중요하다. 하지만 재정적 타당성 측면만이 강조되어 군사시설 이전적지에 대한 공공적 측면이 무시되거나 경시되어서는 곤란하다.

군사시설 이전적지의 공공적 개발에 대한 필요성은 군사시설 이전적지의 공공재적 잠재력 측면에서 논의될 수 있다. 첫째로 이전이 요구되는 군사시설의 위치는 대부분

도심을 비롯하여 시가지 내부에 위치하고 있다는 점이다. 도시의 발달과정에서 군사시설이 한 부분을 담당하며 공존해 왔고 그러한 과정에서 군사시설은 주변 지역과 상호관계 맺으며 도시의 역사를 이루어 왔다는 점이다. 둘째로 대중적 접근성이 양호한 도시 내부지역에 입지하고 있다는 점에서 군사시설의 이전적지가 공공적 용도로 개발될 경우 대중교통 편의성을 비롯한 교통접근성 측면에서 매우 유리하다는 점이다. 셋째로 군사시설은 민간시설이나 일반적인 공공시설에 비하여 규모가 큰 경우가 많다. 따라서 군사시설의 이전적지는 도시 내부에 대규모 개발가능지가 되며 이는 도시의 계획과 개발에서 큰 잠재력을 갖는 토지자원이 된다. 마지막으로 군사시설의 부지는 상대적으로 수목이나 녹지 등 자연환경이 잘 보존되어 있는 경우가 많다. 군사시설에 대한 이전이 요구되는 시점에서 주변지역은 이미 시가화가 완료된 경우가 대부분으로 도시 내부의 토지이용 특성상 녹지의 비율은 매우 낮은 것이 일반적이다. 이러한 환경에서 군사시설의 이전적지는 비교적 용이하게 녹색자원 공급원으로서의 잠재력이 매우 높다.

이상에서 살펴본 바와 같이 군사시설 이전적지는 단순한 개발가능지 이상의 공공재로서의 잠재력이 큰 자원으로 인식될 수 있다. 이러한 점에서 본 연구는 군사시설의 이전적지에 대한 공공성 확보방안을 모색하고자 한다. 이러한 목적을 위해 선행연구 및 관련 규정 등을 통해 군사시설 이전적지의 발생배경과 이전사업에 대한 절차 및 특성을 파악한다. 다음으로 강원도의 군사시설 이전사업에 대한 사례분석을 통하여 군사시설로 인한 갈등과 이전문제의 제기, 군사시설의 이전 및 이전적지의 개발과정에서 드러난 제반 논제를 정리한다. 이를 통해 공공성 확보 측면에서 강원도에서 시행되었던 군사시설 이전사업에 대한 평가와 함께 공공성 확보를 위한 방안을 제시하고자 한다.

II. 군사시설 이전적지의 개념과 발생요인

1. 군사시설 이전적지의 개념 정의

‘군사시설’이란 “전투에 대비하기 위하여 배둔 군사적인 모든 시설”이며,¹²⁾ 법률적 의미는 “전투진지, 군사목적에 위한 장애물, 폭발물 관련 시설, 사격장, 훈련장, 군용전기통신설비, 그밖에 군사목적에 직접 공용(供用)되는 시설”로 정의된다.¹³⁾ 또한 군사시설의 종류는 ① 군사작전, 전투준비, 교육·훈련, 병영생활 등에 필요한 시설, ② 국방·

군사에 관한 연구·시험시설, ③ 군용 유류(油類) 및 폭발물의 저장·처리시설, ④ 진지(陣地) 구축시설, ⑤ 군사목적에 위한 장애물이나 폭발물에 관한 시설, ⑥ 군 병원 등 의료시설과 군 의료에 관한 연구·교육 등에 필요한 시설, ⑦ 그밖에 군부대에 부속된 시설로서 군인의 주거(매입 관사를 포함한다)·복지·체육 또는 휴양 등을 위하여 필요한 시설로 구분된다.¹⁴⁾ 이상의 사전적, 법률적 정의를 통해서 군사시설이란 “군사작전이나 전투, 교육, 군 생활, 군사 관련 연구 등 군사적 활동과 연관된 제반시설로서 일정한 공간을 점유하는 시설”로서 이해될 수 있다. 따라서 본 연구에서는 군사시설 이전적지의 활용방안을 대상으로 하는 바, 군사시설을 “군사시설 이전사업의 주요 대상이 되는 도시 내에 입지하는 일정 규모 이상의 군부대에 한정”하여 정의한다.¹⁵⁾

다음으로 ‘이전적지(移轉跡地)’란 “이전(以前)의 부지(previous site)” 또는 “이전(移轉) 이후에 남아 있는 부지(transferred site)”의 의미로서 사용되는데,¹⁶⁾ 우리나라에서는 수도권 정비계획법에서 처음 사용되었으며,¹⁷⁾ “일정 규모 이상의 학교, 공장, 업무용 건축물 등 인구집중 유발시설의 이전으로 발생한 장소”를 이전적지로 정의하였다.¹⁸⁾ 본 연구에서는 이전적지를 “인구가 밀집한 도시 내에서 일정 규모 이상의 건축물 및 구조물 등의 시설이 입지하고 있다가 다른 지역으로 이전한 토지 중 면적이 상대적으로 큰 규모”인 경우로 정의하고자 한다.

따라서 이상에서 정의한 ‘군사시설’과 ‘이전적지’의 개념에 기초하여 ‘군사시설 이전적지’는 “도시 내에 입지하는 일정 규모 이상의 군부대가 주둔했던 토지로서 면적이 상대적으로 큰 규모의 부지”로서 정의하기로 한다.

2. 군사시설 이전적지의 발생 요인과 실태

1) 군사시설 이전적지의 발생요인

군사시설 이전적지의 발생배경에 관한 직접적 연구는 거의 없는 상태이다. 따라서 군사시설을 포함한 대규모시설의 이전적지에 대한 선행연구의 검토를 통해서 군사시설 이전적지의 발생배경을 유추한다.

계기석(2006)은 대규모시설 이전적지의 발생 원인을 사회적, 경제적, 정책적 원인으로 구분하였으며, 특히 군사시설은 ‘군사시설 이전계획’이라는 국가정책적 측면이 크게 작용한다고 주장했다. 대규모시설 이전적지의 발생에 대한 정책적 원인은 도시정책적 원인과 국가정책적 원인으로 구분되는데,¹⁹⁾ 도시정책적 원인은 도시공간이 다핵화되면

서 도심에 입지했던 중추관리기능이 부도심지역으로 급속히 이전되거나 행정구역 개편 등으로 지방자치단체의 청사가 이전되어 이전적지가 발생하는 경우이다. 다음으로 국가정책적 원인은 국가 차원의 대규모시설이 이전되거나 군부대 재배치계획이나 군사시설에 대한 민원에 의해 도시 내의 군사시설이 이전되는 경우이다.

표 1. 대규모시설 이전적지 사례

구 분		원 인	내 용	사 례
사회적 원인		경직된 토지이용	고지가, 부지확장 곤란, 교통혼잡, 주차공간부족, 용도규제	철도 폐선부지, 공설운동장, 터미널 등
		인구변화	도심공동화, 배후인구감소	도심 내 초·중·고등학교
		넘비현상	혐오시설 이전요구	교도소, 쓰레기매립장 등
경제적 원인		경제적 이윤추구	기존부지를 타 용도로 전용하고 경제적 이윤추구	마산 한일합섬
		산업구조 개편	정보화에 의한 입지패턴 변화, 고부가가치 산업화, 재래산업 퇴조	재래시장 폐쇄, 도심 공장시설 등
정책적 원인	도시	도시부적격 시설	과다면적 소요, 교통량 유발	학교, 학원, 예식장, 청계천 공구상가
		확장 이전	공공업무의 효율적 추진	대학캠퍼스, 공공기관 등
		과도한 교외화정책	주택대량공급, 저렴택지개발, 무분별한 다핵화정책	기성시사지 공공기관의 신개발지구로 이전
		행정구역개편	광역시의 승격에 따른 도청이전	전남도청, 충남도청 등
	국가	수도권규제정책	수도권 인구집중 유발시설 이전, 국가균형발전계획에 의한 공공기관 지방분산	수도권내 공장의 지방이전, 행정중심복합도시, 혁신도시 등
		군사시설 이전계획	미군시설 이전, 안보환경변화, 도 심부적격 군부대 외곽이전	용산 미군기지, 원주 캠프롱, 춘천 캠프페이지 등 미군부대 이전 등 서울 기무사, 부산 육군문서보존소, 전주 35사단 이전 등

자료: 계기석(2006), p.11의 표 재정리.

임두택·정민석(2002)은 대규모시설 이전적지의 발생에 대하여 내적요인(경제·사회적 요인)과 외적요인(정책·제도적 요인)으로 구분하여 설명했다. 내적요인 중 경제적 요인은 토지이용에 대한 지불능력의 차이에 의해 도시 내에 입지하던 기능이 외곽으로 밀려나는 것을 들 수 있으며, 사회적 요인이란 ‘집중과 분산’, ‘지배와 분리’ 등 인간생태학적 요인에 의한 공간구조의 변화과정에 의해 이전적지가 발생한다는 것이다. 외적 요인으로는 수도권인구분산 시책으로서 학교, 공장, 공공기관에 대한 수도권 외부 지역으로의 이전, 도심 재개발사업의 시행으로 인한 도심 부적격 기능의 외곽 이전, 시가지 확장에 따라 기능 수행이 곤란한 대규모 군사시설이나 교도소 등의 혐오시설, 공공시설 등의 이전 그리고 기타 도시계획적 요인에 의한 토지이용 규제 등이 외적 요인에 해당된다.

이상의 검토내용을 통해서 군사시설 이전적지의 발생에는 정책적 원인이 직접적으로 작용하는 것을 알 수 있다. 그러나 정책적 원인의 기저에는 사회·경제적 배경이 작용한다는 점에서 사회·경제적 원인을 간접적 요인으로 볼 수 있다. 따라서 군사시설 이전적지의 발생에는 사회·경제적 여건변화에 따른 도시공간구조의 변화로 인해 기존 군사시설의 입지적 불합리성과 공간적 재배치의 필요성이 커지고 도시 내부에 위치한 군사시설의 외곽 이전에 대한 정책적 필요성이 높아진다. 이러한 기반 위에서 국가 차원의 군사시설 재배치 및 이전사업과 도시 차원의 도시재정비 및 민원해소를 위한 군사시설 이전 등과 같은 정책적 요인이 직접적으로 작용하게 된다.

2) 정책적 요인에 의한 군사시설 이전 현황

군사시설 이전적지의 발생배경으로 정책적 요인이 직접적으로 작용하며 정책적 요인은 중앙정부 차원의 군사시설 이전사업과 지방정부나 지역사회의 군사시설 이전 요구로 구분된다.

(1) 국가정책으로서의 군사시설 이전사업

도시 내부에 입지한 군사시설의 입지적 불합리성 문제는 사용주체인 군의 입장에서 도시설의 과도한 노출, 훈련의 기동성 제약이나 주민안전, 군사용지의 안정적 확보곤란 등의 문제로서 발생된다. 이에 따라 군사시설의 교외 이전사업이 추진되는데, 1997년 이전까지는 대부분의 이전비용을 이전적지의 매각대금으로 충당할 수 있었다. 그러나 외환위기 이후의 경기침체로 이전적지의 매각부진 및 지가하락에 따른 매각수입 감

소로 이전비용의 충당에 어려움을 겪게 되었다.

이전 예정인 군사시설의 대부분은 이전비용이 이전적지 매각수입을 초과하여 사업 시행이 곤란한 실정이다. 이는 신규 군사시설의 건설비와 용지 보상비가 급증한 반면, 지방 중소도시에 위치한 군사시설의 경우 이전적지의 매각수입이 감소하여 이전사업에 대한 자원 확보가 곤란해졌기 때문이다. 이러한 현실적 어려움으로 인하여 1998년 이후 대부분의 군사시설 이전사업은 ‘군사시설사업법’ 및 ‘국유재산법’에 근거한 ‘기부 대양여’ 방식을 채택하고 있다.

(2) 지역사회의 군사시설 이전 요구

도시 내에 위치한 군사시설에 대한 지역사회와의 분쟁은 지방자치제도가 정착되면서 더욱 가중되고 있다. 군사시설과 인접한 주민과 지방정부는 군사훈련의 중지 및 직·간접적 피해보상, 재산권 침해보상, 군사시설보호구역 해제 및 규제완화, 신규 군사시설 설치 반대 등을 요구하고 있다.²⁰⁾ 특히 군사시설이 밀집한 경기도와 강원도에서 민원이 집중적으로 발생하는데, 강원도의 군사시설보호구역 및 개별 군사시설에 대한 민원은 총 87건이었으며, 양양군 20건(23%), 강릉시 10건(11.5%), 춘천시와 원주시 각 7건(8%) 순이었다.²¹⁾

민원 유형별로는 토지이용 규제완화가 43건(49.4%)으로 가장 많았으며, 군사시설 이전요구가 15건(17.2%), 군사시설보호구역의 축소 및 조정이 14건(16.1%)의 순이었다. 군사시설 이전 민원의 주요 내용은 시가지 내에 위치한 군사시설로 인해 기반시설 설치나 도시기능 활성화에 대한 장애이다.

표 2 강원도 군사시설 관련 유형별 민원

보호구역 조정	군사시설 이전	행정위탁	규제완화	파해보상/ 방지대책	협의 및 형평성	기타	계
14 (16.1%)	15 (17.2%)	4 (4.6%)	43 (49.4%)	4 (4.6%)	5 (5.7%)	2 (2.3%)	87 (100%)

자료: 국토연구원(2001), p.33

Ⅲ. 군사시설 이전적지 관련 제도의 검토

1. 군사시설 이전사업의 정의 및 대상시설

군사시설 이전사업은 ‘기존의 국방·군사시설을 다른 장소로 이전하거나 2개 이상의 지역에 위치한 국방·군사시설을 통합하고 조정하기 위하여 필요한 시설을 확보하는 사업’으로 정의된다.²²⁾ 그리고 군사시설 이전사업의 대상은 국방개혁에 관한 법률에 의하여 추진되는 군사시설 조정(재배치)사업, 국방·군사시설 이전으로서, 군의 임무수행과 부대 운영의 효율이 증대되는 경우, 도시·지역발전에 저해가 되는 시설, 도시·지역의 발전으로 군의 작전임무 수행에 현저한 장애가 예상되거나 시설의 노후로 부대의 경제적 운영이 곤란한 시설, 기타 국가정책 및 민원제기에 따라 이전할 필요가 있는 시설이다.²³⁾

상기한 군사시설 이전사업의 대상 중 도시·지역발전에 저해가 되는 시설, 도시·지역의 발전으로 군 작전임무 수행에 현저한 장애가 예상되거나 시설의 노후로 부대의 경제적 운영이 곤란한 시설인 경우 등이 도시의 성장과정에서 기존 군사시설에 대한 민원 등에 의해 이전사업이 야기되는 사례가 될 수 있다.

우리나라의 군사시설은 국방부에서 이전사업을 주관하는데, 부대 운영의 효율성과 지역발전 저해요인 등을 고려하여 부대의 이전을 제안하고 이를 국방부장관이 승인하면 군사시설 이전계획안을 작성한다. 이전계획안은 국방부 정책회의 심의 및 국방부장관의 승인에 따라 확정되며, 토지매각 및 대체부지 확보 등을 통해 집행된다. 매각된 이전적지의 용도는 지자체 및 민간이 수립한 계획에 따라 결정된다.

또한 우리나라의 특수한 여건으로서 주한 미군기지의 이전 및 이전적지의 개발은 2002년에 합의된 ‘연합토지관리계획을 위한 대한민국과 미합중국 간의 협정’에 따라 반환되는 미군의 공여구역이 주요 대상이 되고 있다. 정부는 ‘주한미군 공여구역 및 주변지역 지원 특별법’을 제정하여 반환되는 공여구역에 대하여 국방부장관이 반환일로부터 1년 이내에 ‘반환 공여구역 관리계획’을 수립하여 국회에 보고하도록 하고, 반환 공여구역을 양여나 매각하고자 할 때에는 지상물·지하매설물·위험물, 토양오염 등을 제거하도록 의무화하였다.

또한 지방자치단체장이 공공사업에 편입된 공여구역의 반환·이전 등을 요청할 경우 우선적으로 미국과 반환협상을 하도록 하고 있다. 공여구역을 지방자치단체가 매입하는 경우에는 지방자치단체의 재정적 부담을 고려하여 국방부와 협의하여 분할상환을 할 수 있으며, 해당 부지의 용도는 지자체에서 수립한 계획에 따라 결정된다.

2. 군사시설 이전사업의 유형

군사시설 이전사업의 추진방식은 「국방·군사시설이전 특별회계법」에 의한 ‘재정사업(계획사업)’과 「국방·군사시설사업에 관한 법률」의 기부대양여의 특례에 의한 ‘협의사업(수시사업)’ 방식으로 구분된다.

재정사업 방식은 도심지에 위치하여 도시 및 지역발전을 저해하는 군사시설을 이전하여 군 임무수행과 부대 운영에 효율성을 증대시키는 부대와 국가정책 및 민원제기에 따라 이전할 필요가 있는 부대 등을 대상으로 이전계획이 추진된다. 군(軍) 이외에도 지방자치단체, 정부투자기관 등을 파트너로 하는 군사시설 이전사업도 가능하다. 그러나 기존 부지의 매각대금으로 이전할 부지의 매입비와 시설비용을 충당해야 하는데 부족한 비용을 보조할 법적 근거가 미흡해 실행상의 많은 어려움이 있다.

표 3 국방·군사시설 이전사업 추진 형태

구 분	근 거	내 용	한 계
재정사업 (계획사업)	국방·군사시설이전특별회계법, 국방·군사시설이전사업 관리규정	국방중기계획에 반영하여 국방·군사시설이전 특별회계로 추진하며 지자체와 타 부처와의 행정협의 완료사항만 반영	이전대상 국유재산(토지, 건물) 매각대금으로 이전비용을 충당하는 등가원칙 적용으로 매각대금과 이전비용간 차액 보조근거 미약
협의사업 (수시사업)	국유재산법상 기부양여방식	기부대상자에 제한이 없어 민간사업자도 참여 가능하나 민간사업자는 토지수용권이 없어 자기재산 범위 내 기부만 가능	민·관·군의 협력에 의한 이전사업을 할 수는 있으나, 대규모 재원이 소요되는 이전사업 추진은 한계가 있어 이전적지 개발과 연계된 민·관 합동개발방식 도입 필요
	국방·군사시설사업법상 기부양여방식	기부대상자를 지자체, 정부투자기관, 토지보상법에 의한 공익사업자로 제한하되 토지수용 권한 제공	

자료: 강구황·박환용(2011), p.317-318.

협업사업 방식은 지방자치단체, 공기업 등의 시행자가 지역발전이나 공익을 위하여 개발하려는 지역 내에 국방·군사시설이 존재하여 토지이용 효율성에 심각한 지장이 초래되어 해당 시설의 이전이 불가피한 경우에 추진된다. 협업사업 방식으로 활용되는 ‘기부대양여’ 방식은 “기존의 국방·군사시설을 이전하기 위하여 새로 설치한 국방·군사시설을 국가에 기부할 수 있으며, 기존 국방·군사시설의 대체시설을 기부한 자에게 그 기능이 대체되어 용도 폐기된 일반재산을 국유재산법에 따라 양여할 수 있도록” 정의하고 있다.²⁴⁾ 협업사업 방식은 주로 주거단지나 산업단지 조성, 관광지 개발 등 도시 및 지역 개발에 따른 지방자치단체나 공익사업 시행자의 요구로 군사시설의 이전사업을 시행할 경우에 적용된다.

3. 국방·군사시설 이전사업 절차

1) ‘재정사업’에 의한 이전 절차

군사시설의 기존 부지를 매각한 대금을 재원으로 군에서 직접 사업을 추진하는 방식으로, 시행 부대에서 부대의 이전을 건의하는 것으로서 이전사업의 절차가 시작된다. 건의된 군부대의 이전요청은 중간사령부와 각 군(육군, 해군, 공군) 본부에서 작전성 등이 검토된 후 다시 국방부에 이전이 건의된다. 군부대 이전을 건의 받은 국방부에서는 이전사업에 대한 타당성을 검토한 후 국방부 정책(실무)회의를 거쳐 사업을 최종 승인하게 된다.

사업의 승인과 함께 국방부는 관련 소요예산을 기획재정부에 제출하여 국회에서 예산을 확보한 후 토지매각 및 매수, 설계, 공사 등의 이전사업을 추진하게 된다.²⁵⁾

2) ‘협업사업’에 의한 이전 절차

협업사업 방식이란 지방자치단체나 공공기관 등 군사시설의 이전을 요구하는 주체가 기존 군사시설에 대한 대체시설을 제공하고 군에서는 부담비용의 범위 내에서 용도 폐기된 국가 소유의 일반재산을 양도하는 방식이다. 이는 ‘기부대양여’ 방식이라고도 하며 일반적으로 계획단계와 실시단계로 구분되어 진행된다.

계획단계에서는 사업방식의 건의 및 승인, 대체시설 제공자와의 합의, 기본협약서 작성 및 건의, 정책(실무) 회의, 기본협약서 승인 순으로 절차를 수행한다.²⁶⁾ 이후의 실시단계에서는 합의각서 체결, 사업시행자 지정, 대체시설 착공 및 준공, 기부채납, 양여

순으로 진행한다.²⁷⁾

IV. 군사시설 이전적지 사례분석을 통한 공공성 확보방안

1. 군사시설 이전적지 개발사례 분석

1) 미군 반환공여지 개발

본 연구의 분석대상은 접경지역을 비롯하여 군사시설이 집중되어 있는 강원도 내에서 사업시행에 따른 영향력이 상대적으로 크고 지방정부 및 지역주민과의 이해관계가 첨예하게 드러나며, 군사시설 이전사업이 본격적으로 진행된 2000년대 이후의 사례를 대상으로 한다. 이러한 기준에 따라 선정된 사례분석 대상으로는 미군 반환공여지로서 춘천시의 캠프 페이지와 원주시의 캠프 룡 이전적지, 군사시설이전사업의 사례로는 춘천시의 611경자동차대대와 원주시의 1군지사, 치악전술훈련장의 이전사업과 개발계획을 분석대상으로 선정하였다.

(1) 춘천시 캠프 페이지 이전적지

캠프 페이지는 한국전쟁 시기인 1951년에 군수품 조달을 위한 활주로 건설로 시작되어 1958년 ‘한미상호방위조약’에 따라 ‘캠프 페이지’ 부대를 창설하여 주한 미군이 주둔하게 되었다. 부대의 부지는 춘천시 근화동, 소양동 일대에 위치하며 전체면적은 673,000㎡이다. 2002년 3월에 ‘한미연합 토지관리계획’에 의거하여 부대의 이전(2011년)이 확정되었다. 이후 2004년 7월에 주한 미군기지 이전계획에 캠프 페이지 이전계획이 포함되었고 2005년 3월 29일 기지가 폐쇄된 이후 국방부에서 이전적지를 관리해왔다.

관할 지방자치단체인 춘천시는 ‘2020년 도시기본계획’에서 캠프 페이지 일원을 ‘시가화 예정용지(주거형)’로 계획하고, 개발방향은 복합타운 및 도시개발사업을 통한 주거 및 상업 용도로 계획하였다. 2007년 5월 공여지의 반환 후 해당 지역을 ‘주한미군 공여구역 주변지역 등 지원 특별법’에 근거하여 정부의 지원을 받아 종합적인 개발사업으로 추진하기로 하고, 강원도의 행·재정적 지원 하에 춘천시가 사업시행을 담당하였다.²⁸⁾ 2012년 춘천시와 국방부는 캠프 페이지에 대한 토지비용을 1,154억 원으로 책정하고 2016년까지 5년 동안 분할 상환하는 매매계약을 체결하였다. 계약에 따라 춘천

시는 1차 분납금 납부 후 캠프 페이지의 개발권과 시설사용권을 우선 행사하며, 격납고 등 재활용 건물은 무상양여를 받을 수 있게 되었다.²⁹⁾

캠프 페이지 이전적지의 개발과 관련해서 춘천시는 개략적인 토지이용 방향만 결정하고³⁰⁾ 구체적인 개발계획은 사업자의 제안을 공모하기로 결정하였다.³¹⁾ 캠프 페이지 이전적지의 활용방안에 관한 토론회와 주민의견 수렴과정에서 기지 이전비용의 충당을 위해 이전적지를 수익성 위주로 개발해야 한다는 의견과 난개발 방지를 위해 공공성 위주로 개발해야 한다는 의견이 팽팽하게 대립하였다.³²⁾ 또한 개발방향에 있어서 지역의 고유성을 살려야 한다는 의견도 제시되었다.³³⁾ 이전적지 개발사업에 대한 중앙정부의 지원 여부가 대상지의 토지이용계획 방향에 직접적인 영향을 미치며, 기지의 이전과 이전적지의 개발비용을 충당하려면 이전적지의 개발과 분양이 불가피하다는 사실도 지적되었다.³⁴⁾ 2011년 12월에 개최된 개발계획에 대한 주민의견 수렴에서는 공공, 문화, 예술, 연구개발 등에 대한 공공적 개발방향이 제기되었으며, 시민단체에서도 모든 시민에게 열린 공간으로서의 개발을 주장하였다. 2012년 춘천시에서도 본격적인 개발에 앞서 경관용 보리밭, 산책로, 주말농장, 갈대밭, 전망대, 체육관, 야외 모험시설과 분수대 등 시민이 공동으로 자유롭게 이용할 수 있는 공공적 시설의 도입을 계획·발표하였다.³⁵⁾

(2) 원주시 캠프 룡 이전적지

원주시의 ‘캠프 룡’ 기지는 1952년 원주시 태장동에 창설되었으며³⁶⁾ 부지의 총면적이 344,332㎡이다. 1990년대 이후 원주시의 성장에 따른 시가지 확장에 따라 부지의 이전이 불가피해졌다. 캠프 룡 기지의 이전사업은 2002년 3월 ‘한미연합 토지관리계획’에 포함되었으며 이후 2004년 7월 ‘주한 미군기지 이전계획’이 발표되면서 계획에 포함된 ‘캠프 룡’ 이전적지의 활용방안에 대한 논의도 시작되었다.

‘캠프 룡’ 기지는 ‘주한 미군기지 이전계획’에 의해 2010년 7월 4일 폐쇄되었는데, 2006년 ‘주한미군 공여구역 주변지역 등 지원 특별법’에 따라 국방부는 원주시에 ‘캠프 룡’ 부지의 매입의사를 문의했고 원주시는 매입 후 체육공원으로 활용하겠다고 회신하였다. 그러나 국방부를 비롯한 중앙정부에서는 국비 부담을 줄이기 위해 이전적지의 개발사업을 통해 이전비용을 충당하려는 의사도 있었다.³⁷⁾ 하지만 2008년 6월 ‘2020 원주시 도시기본계획’ 변경 시 캠프 룡 부지를 체육공원으로 용도변경하자 국방부는 택지개발계획을 포기하고 캠프 룡 이전적지를 원주시에 반환기로 했다. 원주시는 ‘강원

도 주한미군 공여구역 주변지역 등 발전종합계획 변경(안)’에 ‘캠프 룡’ 활용방안의 포함을 요청하였다. 강원도는 2012년 5월 계획변경(안)을 행정안전부에 제출하였고, 2012년 10월 행정안전부의 최종승인을 받았다.³⁸⁾ ‘캠프 룡’의 부지매입비는 694억 원으로 추정되는데, 매입비의 66%인 458억 원을 국비에서 지원받고 나머지 226억 원은 시비로 충당할 계획이다. 그러나 공사비를 포함한 총 1,094억여 원의 비용 중 정부지원금은 694억 원이고 400억 원을 원주시가 부담해야 하는 부담을 안게 되었다.³⁹⁾ 원주시는 2016년까지 국방부로부터 부지매입을 완료하고, 2016년부터 2018년까지 413억 원을 투자해 문화·체육공원으로 조성한다는 계획이다. 공원의 주요 시설은 종합문화관과 재활·복지체육관, 농구장, 야구장, 어린이놀이공간, 실버놀이공간, 유소년 축구장, 야외무대 등이며, 공원 조성을 통해 침체되었던 원주시 북부권의 개발과 도심 균형발전을 목표하고 있다.⁴⁰⁾

2) 군사시설 이전사업을 통한 개발

(1) 춘천시 611경자대대 이전적지

611경자동차대대(611경자대대)는 1970년부터 부대가 주둔하였다. 춘천시 석사동에 위치한 부지면적 10.9만㎡의 군부대 및 인근 지역이 군사시설보호구역으로 지정되어 교통 불편 및 개발제한 등의 민원요인이 되었다. 관할 지방정부인 춘천시는 석사동 일원을 택지개발 및 도시개발사업을 통해 인근 택지개발지구와 연계된 신시가지로 개발하고자 ‘2020 춘천도시기본계획’에서 토지의 용도를 공업용지에서 시가화예정용지(주거형)로 변경하였다. 국방부는 2007년 5월 ‘군사시설 재배치계획’에 따라 ‘611경자대대 이전’을 결정하였고 춘천시와의 협의에 따라 이전 예정지를 신동면으로 결정하였다. 2009년 4월에는 이전시설의 설계가 시작되었으며, 2010년에는 이전적지까지 포함된 석사동 일대가 도시개발구역으로 지정되었다. 그러나 611경자대대의 이전 예정지인 신동면 지역의 주민 반발로 2012년 1월에야 토지보상이 완료되었다.

611경자대대의 이전적지가 포함된 석사동 일대는 2013년까지 사업비 160억 원을 투자하여 춘천시도시개발공사가 ‘석사2지구 도시개발사업’을 시행하며, 군부대 이전적지는 국방부로부터 매입하거나 토지교환 방식으로 소유권을 이전받기로 하였다.⁴¹⁾ ‘석사지구도시개발사업’⁴²⁾은 기존 석사3지구 도시개발사업과 연계하여 주거지로 계획되었다.⁴³⁾

(2) 원주시 1군지사 이전적지

1군지사(1군수지원사령부)는 원주시 우산동과 학성동에 걸쳐 위치하고 있으며 전체 면적은 54만 3,688㎡이다. 군부대 인근 지역인 우산동, 정지뜰 등지에서는 군사시설이 입지함으로써 토지개발이 제한되고 도시발전이 저해된다는 민원이 지속적으로 제기되어 왔다. 그러나 해당 지방자치단체인 원주시는 ‘2020 원주도시기본계획’에서 1군지사 주변지역은 계속해서 자연녹지지역으로 유지하였다.

2001년 원주시는 군부대 이전사업을 추진하기 위해 국방부 및 철도청 관계자들과 합의하고, 국방부와 1군지사가 이전협약서를 체결하였다. 그러나 군부대 이전비용의 확보가 어려워지자 2002년 원주시는 한국토지공사와 군부대 이전비용 부담 및 개발권 양도에 대한 기본협약을 체결하였고, 2005년 5월 20일 정지뜰을 포함한 1군지사 이전 사업과 함께 남원주역세권 개발사업을 한국토지공사가 시행하게 되었다. 원주시와 한국토지공사, 1군지사는 3자 합의로 ‘부대이전계획 합의각서’를 작성하고, 2007년 1월 국방부의 승인에 따라 1군지사 이전과 정지뜰 및 남원주역세권 개발사업을 위해 2007년 4월부터 3년간 사업예정지역과 1군지사 이전 예정지인 문막읍 동화리 일대를 개발 행위허가제한지역으로 지정하였다. 그러나 한국토지공사가 2011년 이후 사업을 재검토한다는 입장을 밝혀 국방부는 3자간 합의각서를 파기하였다.

이후 국방부는 1군지사 이전사업을 ‘기부대양여’에서 ‘특별회계’로 계획을 변경하여 정지뜰과 남원주역세권 사업은 무산되었다.⁴⁴⁾ 이후에 2011년 1월 원주시와 1군지사는 군부대를 2016년까지 호저면으로 이전하고 정지뜰 등 북부권 개발을 추진하는 기본합의각서를 체결하였다. 1군지사는 2011년 7월 국방부에 사업계획변경 승인을 신청하여 10월 12일 이전협의 승인을 받았다. 1군지사측은 원주시가 제안한 대체부지를 수용하고 특별회계 예산으로 이전사업을 추진하기로 하였다. 국방부는 1,000억여 원 이상으로 추정되는 이전 비용을 이전적지의 매각을 통해 확보하고자 원주시에 1군지사 부지의 용도지역을 자연녹지에서 3종일반주거지역으로 변경해 줄 것을 요구하였다. 이에 원주시는 2012년 1군지사 부지와 학성동 정지뜰의 용도지역 변경을 위해 ‘1군지사 현 군용지 등 도시관리계획 변경’을 입안하였다. 1군지사 이전적지의 개발방향은 2006년의 복합단지 개발구상⁴⁵⁾에서 2007년의 교육타운 제안⁴⁶⁾ 및 상징공원 등의 다양한 제안이 제기되었다.⁴⁷⁾

(3) 원주시 치악전술훈련장 이전적지

치악전술훈련장은 원주시 반곡동에 위치하는 전체면적 51만㎡ 규모의 군사훈련장으로서 예비군 동원훈련을 위한 시설과 사격장 등의 시설이 설치되어 있다. 원주시는 ‘2020 원주도시기본계획 일부변경’에서 군부대를 포함한 주변지역을 혁신도시 개발지역으로 지정하고 시가화예정용지로 계획하였다. 이후 혁신도시 사업추진을 위하여 군과 한국토지공사 간에 이전방식 등에 관하여 실무협의를 거쳐 2007년 10월부터 원주시와 육군00사단이 이전협의를 추진하였다. 그러나 치악전술훈련장의 이전은 사업추진 과정에서 2년여의 기간 동안 4차례나 부대의 이전 대상지가 변경되는 등 이전 대상지 주민의 반발로 인하여 어려움을 겪었다.⁴⁸⁾

2011년 원주시는 호저면에 군부대 이전부지를 확보하고 국방부에 승인을 요청하였으며, LH공사 강원지역본부는 국방시설본부와 2012년 6월 31일 혁신도시 내 치악전술훈련장 이전사업을 위한 합의각서를 체결하고 훈련장 부지의 우선사용 협의를 완료하였다. LH공사는 ‘기부대양여’ 방식으로 부지 조성과 토지 및 건물 보상을 시행하였다. 치악전술훈련장 이전적지를 포함한 반곡동 일원은 2006년 1월 혁신도시 입지가 확정되어 13개 정부기관 이전 및 의료, 관광 중심의 지식기반서비스 거점도시로 조성될 계획이다.

2. 군사시설 이전적지 개발특성 분석

1) 미군 반환공여지 개발

춘천시의 캠프 페이지의 기지 이전과 이전적지의 개발과정에서 가장 어려웠던 문제는 이전비용의 조달이었다. 지방정부 입장에서 비용의 규모가 커질 경우 중앙정부의 재정적 지원 없이는 자금조달이 거의 불가능하며 개발비용의 조달을 위해서는 토지의 개발을 통한 분양 또는 임대수익에 의존할 수밖에 없다. 이러한 측면에서 캠프 페이지 이전적지의 개발계획에서 전체 부지면적의 절반 이상(54%)을 수익성 용도로 계획한 것은 공공성 측면에서 문제가 될 수 있다. 하지만 시행과정에서 시민의 의견을 반영한 세부계획이 수립되기 전까지 개발을 유보하고 일부 이용 가능한 시설에 대해서는 모든 시민이 이용할 수 있도록 개방했다는 점은 추진과정에서 대상지의 공공적 가치를 고려한 것으로 판단된다.

반면 원주시의 캠프 룡 이전적지는 대상지 전체를 문화·체육공원으로 계획하여 상대적으로 낙후된 원주시의 북부지역에 활력을 불어넣을 수 있는 대규모 공공시설로 계획했다는 점에서 춘천시의 캠프 페이지와는 매우 대조적인 경우라 할 수 있다. 캠프 룡 이전적지의 개발계획은 공공성에 기반을 둔 내용이라는 점에서는 높이 평가할 만하다.

그러나 이러한 계획으로 인하여 원주시는 약 400억 원의 개발비용을 부담해야 하는 처지에 놓이게 되었다. 지방의 중소도시에서 400억 원 규모의 비용은 매우 큰 재정적 부담이 될 것이며 외부의 재정지원이 없는 경우 타 부문에 대한 재정적 압박으로 작용할 가능성도 크다. 이러한 점에서 캠프 룡 이전적지 개발계획과 같이 지나친 공공성의 지향도 단위 사업 측면에서는 바람직하다고 평가될 수 있을 것이다. 그러나 이로 인해 또 다른 부문에서 시정에 대한 불합리한 사항이 발생된다면 전반적인 시정 차원에서는 편향된 계획으로 평가될 수 있을 것이다.

2) 군사시설 이전사업을 통한 개발

611경자대대 이전적지 개발의 특징은 계획 및 시행과정에서 공공성을 담보하기 위하여 ‘춘천시도시개발공사’라는 공기업을 시행자로 선정하고 토지의 매입 및 교환방식을 통해 주거 및 공공시설을 개발했다는 점이다. 또한 개발계획이 수립된 후 시행과정에서도 이전 예정지의 주민이 반대에 대하여 지속적인 협의를 통하여 합의를 이끌어냄으로써 시행과정에서 많은 시간이 소요되었으나 이해당사자의 의견을 존중하고 협상을 통해서 사업을 진행했다는 점에서 절차적 공공성을 갖춘 사례로 판단된다.

1군지사 이전적지 개발은 군사시설의 이전비용을 충당하기 위해 용도지역 변경과⁴⁹⁾ 인근의 낙후지역에 대한 개발요구가 상호 연계된 사례이다. 군부대의 이전과 주변 지역의 개발사업은 1990년대부터 추진되었지만 2000년대 들어와서야 본격화되었다. 또한 과대한 개발비용에 대한 부담으로 인하여 제3자(한국토지공사)와 연합하였으며 이 과정에서 원주시에서 시행되는 여타 개발사업의 시행과 연계된 양상을 나타냈다. 재정상태가 미약한 지방정부에서 수익성이 다양한 사업을 통합하여 전체적인 개발을 시행하려던 의도는 상당한 타당성을 갖는다.

그러나 지방정부의 입장에서 그러한 고도의 사업방식을 이끌어갈 만한 능력을 갖추지 못했고 그로 인하여 공기업으로 참여한 한국토지공사의 입장에 따라 사업추진에 큰 영향을 받았고, 군부대에서도 사업방식을 변경하는 등의 곤란을 겪게 되었다. 치악전술훈련장은 국가정책인 혁신도시 개발사업과 관련되어 군부대의 이전이 추진된 사업

이었으나, 이전 대상지의 선정과정에서 지역 주민과의 갈등으로 수차례에 걸쳐 이전 대상지를 변경하면서 사업계획 발표 후 7년간이나 사업추진이 지연되었다. 특히 4차례나 이전 대상지가 변경된 것은 계획수립 및 추진과정에서 준비와 대응이 미흡했던 것으로 판단된다. 이러한 문제의 원인으로는 군사시설 이전 예정지에 대한 관리가 미흡하고 주민과의 소통이 소홀한 상태에서 이전 예정지를 지정하고 사업을 추진하려 한 일방적 행정운영에서 나타난 문제점으로 이해된다.

3. 군사시설 이전적지 개발의 공공성 확보방안

이상에서 검토한 군사시설의 이전과 이전적지의 개발사업 추진과정에서 공공성 확보에 대한 논의는 두 가지 측면에서 생각해 볼 수 있다. 첫 번째는 개발계획의 내용에 관한 것이고 두 번째는 사업의 추진과정에서의 공공성 확보이다. 개발계획의 내용에서의 공공성 확보는 본 연구에서 일차적인 목표로 설정한 것으로서 이전적지의 개발 결과가 특정 소수인에게 사유화되지 않고 공공적으로 활용될 수 있는 것을 의미한다. 사업추진과정에서의 공공성이란 군사시설 이전사업 추진과정에서 모든 이해당사자에게 공평한 참여기회가 보장되고 소통과 합의를 통해 사업을 추진해가는 것을 의미한다.

1) 군사시설 이전사업에서의 공공성 확보에 대한 논점

(1) 개발계획 내용상의 공공성

개발계획의 내용이 얼마나 공공적 측면을 담고 있는가는 특히 토지이용계획과 깊은 관련이 있다. 군사시설 이전사업이 이전에 따른 비용을 어떻게 충당하는가 하는 것이 사업의 성패를 좌우하게 된다. 따라서 대부분의 경우 이전적지에서 산출되는 수익으로 필요한 비용을 충당한다는 것이 기본적인 사고이다. 따라서 사업주체의 입장에서는 이전적지에서 가능한 많은 재정적 수익을 올려야 한다. 반면 주민을 비롯한 지역사회의 입장에서는 군사시설의 이전적지가 모든 시민에게 자유롭게 공개되는 공공적 시설로서 운영되기를 희망하며, 따라서 토지이용계획에서 시민에게 필요한 공공시설의 비율을 높이도록 요구하게 된다.

사업의 원활한 추진을 요구하는 사업주체와 이전적지를 공공시설로 사용하기를 요구하는 지역사회와의 사이에서 지방정부는 이전사업의 주체이자 시민의 대변자라는 이중성을 띤 조직이다. 지방정부는 군사시설 이전사업의 원활한 수행을 위해 적절한

수익이 보장될 수 있는 토지이용계획을 수립할 필요가 있다. 그러나 수익성만을 추구하여 시민에 대한 배려가 없는 개발 지향적 토지이용계획으로 치우쳐서도 안 된다. 다른 참여주체와 달리 지방정부는 사업이 완료된 후에도 시민과 함께 계속해서 그 도시에 남아서 도시를 운영하고 관리하는 주체이다.

따라서 지역사회의 대변자로서 지방정부의 역할은 사업시행에 따른 비용추산의 적절성을 면밀히 검토하고 토지이용계획에서 적절한 수익성을 갖도록 조정하는 역할을 해야 한다. 토지이용계획의 공공성이 높아지기 위해서 공공 용도의 시설이나 용지의 비율을 높이기 위해서는 이전에 소요되는 비용이 감소될 필요가 있다. 이를 위해서 지방정부는 비용 산정의 적절성 여부에 대해서 철저하게 검토해야 한다. 아울러 중앙정부의 재정적 지원을 적극 유치함으로써 지방정부나 참여주체가 부담해야 하는 비용을 낮춤으로써 토지이용계획의 공공성을 제고할 수 있다.⁵⁰⁾

(2) 사업추진 과정상의 공공성

군사시설 이전사업은 계획상의 사업기간에 비하여 실제로는 훨씬 장기간이 소요되는 경우가 대부분이다. 본 연구의 사례에서도 지방자치단체에서 적극적으로 주민과 군 관계자 등 이해관계자의 합의를 도출하고 지원책을 강구하지 않으면 사업 추진이 어렵다는 것을 확인할 수 있었다. 사업의 추진과정에서 참여주체간의 공공성 제고를 위한 사고와 태도는 토지이용계획에서 공공시설이나 공공용지의 비율을 높이는 것 이상으로 대단히 중요한 요소이다.

군사시설의 이전과 이전적지의 개발계획 수립 및 추진 과정에는 다수의 이해관계자가 관여되어 있어서 매우 복잡하고 장기적인 의사결정과정에서 요구되며, 따라서 관련 주체간의 의사조정과 합의도출이 중요하다. 특정 사업주체의 일방적인 사업추진이 아니라 상호간의 의사소통이 중시되어야 하며, 협의과정에서 지방자치단체의 비용부담 능력이나 이전적지 활용방안 및 활용에 따른 파급효과 등 각 주체간의 이해관계와 관련된 자료들을 공개하고, 주민 의견을 적극 수렴하는 절차의 충실한 실천이 요구된다고 할 수 있다.

군사시설 이전과 관련된 문제는 지역의 현안문제임에도 불구하고 이전협의를 완료된 후에도 이전 예정지 주민의 반대로 대상지가 변경되고 사업추진에 지장이 발생하고 있다. 특히 1군지사 이전사업의 경우는 절차적 합리성이 결여된 계획제도의 문제로서 지적될 수 있는데, 군이 군사시설의 입지나 군사시설보호구역 예정지역을 먼저 결정하

고 지방정부는 이를 토지이용계획에 반영한 후에 건축제한 등의 행위규제를 위해 주민 설명회를 개최하는 과정에서 주민과의 마찰이 발생되었다. 더욱이 군사시설 이전과정에서 주민과 군이 갈등하는 경우에도 지방정부의 소극적 태도는 협력적 관계형성의 기반이 되는 상호간 신뢰를 낮추게 하였으며, 기존 사업계획의 갑작스러운 변경에 따라 군과 지방정부, 지역 주민과 지방정부 간의 또 다른 갈등이 초래되었다.⁵¹⁾

2) 군사시설 이전적지 개발의 공공성 제고방안

이상의 논의에 기초하여 본 연구에서는 군사시설 이전적지의 활용에 있어 공공성 제고를 위한 개선방안을 다음과 같이 정리하였다.

첫째, 개발계획의 장기적 구상과 정부의 정책지원이다. 군사시설 이전적지의 활용은 지역계획 또는 도시계획에 의하여 개발방향과 토지이용계획이 수립된다. 지방정부의 개발계획 범위 내에 군사시설이 포함된 경우 개발계획의 일정에 따라 사업이 추진되기가 현실적으로 대단히 어렵다. 따라서 지방정부에서 도시계획 또는 개발계획 수립 시에 군사시설의 특성을 고려한 장기적 관점에서 계획이 수립되고 추진되어야 할 것이다. 또한 개발비용의 원활한 확보를 위해서도 장기적 관점에서 계획을 수립함으로써 중앙정부의 지원을 확보해야 하며 다양한 개발주체와 사업방식에 대한 검토를 통해서 사업의 경제적 효율성을 높여야만 개발사업의 공익성이 제고될 것이다.

둘째, 군사시설 이전에 따른 수혜자이자 피해자인 주민의 의견을 충실히 수렴하여 개발방향을 결정해야 한다. 지역주민과의 의사소통이 부족할 경우 개발사업은 계획수립 및 추진과정에서 당초의 목적을 제대로 달성하기 곤란하다. 이러한 점에서 지방정부는 군사시설의 이전 및 개발사업이 추진되는 지역의 행정적 주체로서 지역발전과 주민복지의 제고라는 관점에서 사업 추진과정에서 주도적이고 적극적인 역할을 수행해야 할 것이다.

셋째, 이전적지에 대한 개발의 방향과 방식에 대한 다양성을 확보해야 한다. 해당지역의 특성을 반영하고 지역경제의 활성화와 저소득층에 대한 복지적 대응책 등의 공공·공익적 가치를 도모할 수 있어야 한다. 이러한 면에서 지방정부의 지역발전 정책 및 계획과 군사시설 이전사업 간의 계획적 연계성을 제고해 나가야 할 것이다.

V. 결론

본 연구에서는 군사시설 이전적지의 개발특성과 공공성을 지향할 수 있는 개발방향을 모색하고자 하였으며, 이를 위해 관련 이론의 정리와 군사시설 이전사업 관련 제도의 검토 그리고 강원도에서 시행된 군사시설 이전사업을 대상으로 심층적인 분석을 실시하였다.

도시 내 군사시설 이전적지의 공공성 측면의 특징은 세 가지로 요약될 수 있다. 첫째로 경제적 측면의 공공성으로서 대규모 토지가 도심에 인접함으로써 교통접근성이 우월하고 도시의 경제기반과 활동이 집중되어 있어 개발방향에 따라 지역경제나 주민 생활에 막대한 영향을 미칠 수 있다. 둘째는 사회·문화적 측면의 공공성이다. 군사시설은 오랫동안 지역의 역사적·상징적 장소로 인식되어 지역사회의 정체성을 형성시킨 요인 중 하나이다. 마지막으로 생태적 가치를 들 수 있다. 대부분의 군사시설에는 산림이나 녹지 등 자연환경이 잘 보존되어 도시 내의 녹지공간으로 활용가치가 매우 높다. 최근의 기후변화를 고려할 때 생태적 자원의 가치는 매우 높게 평가될 수 있다.

군사시설 이전적지의 개발계획에서 지향하는 공공성을 토지이용계획 상의 공공성과 사업추진 과정에서의 공공성으로 구분하였을 때, 토지이용계획 측면의 공공성 제고를 위해서는 소요비용 및 개발이익의 산정의 적정성과 재원 확보가 중요한 요소이며 소요비용의 과대 산정이나 재원 미확보의 경우에는 개발계획에서 공공성을 확보하기 곤란하게 된다.

또한 사업추진 과정에서 공공성은 사업과 관련된 주체간의 형평성으로서 관련 주체간의 의사조정과 합의도출이 무엇보다 중요하다. 특히 지방정부는 사업의 주체이자 지역주민의 대변인이라는 이중성을 띠고 있어 그 역할이 매우 중요하다. 사업의 원활한 추진을 위해 적절한 수익성을 보장하는 토지이용계획을 수립해야 하며 사업 추진과정에서는 사업주체는 물론 지역주민과의 지속적인 협력적 관계를 유지함으로써 사업의 원활한 추진과 함께 지역사회에서 요구하는 적정 수준의 공공성을 확보할 수 있도록 해야 한다.

군사시설 이전적지 개발의 공공성 제고를 위한 개선방안으로는 첫째로 개발계획의 장기적 구상과 정부의 정책지원으로, 지방정부에서 도시계획 또는 개발계획 수립 시에

군사시설의 특성을 고려한 장기적 관점에서 계획이 수립되어야 하며 개발비용의 원활한 확보를 위해서 중앙정부의 지원 확보 및 다양한 개발주체와 사업방식에 대한 검토를 통해 경제적 효율성을 높여야 한다. 둘째로는 개발계획 수립과정에 지역주민의 의견을 충실히 수렴하여야 한다. 지방정부는 지역발전과 주민복지의 제고를 목표로 사업추진과정에서 주도적 역할을 수행해야 한다. 마지막으로 이전적지 개발계획에 지역적 특성과 지역경제 활성화 및 저소득층에 대한 복지적 대응책 등 공공·공익적 가치를 포함시켜야 한다.

이상과 같이 본 연구에서는 군사시설 이전적지의 활용에 있어 공공성을 제고하는 방안으로서 개발계획 수립 및 사업추진 과정에서 장기적 관점에서의 개발계획 수립과 중앙정부의 정책적 지원이 공공성 제고에 중요한 요인이며, 사업비용의 원활한 충당을 위해서는 개발방향 및 사업방식의 다양성이 확보되어야 함을 제시하였다. 이러한 연구결과는 향후 군사시설을 비롯한 대규모 시설의 이전에 따른 이전적지 활용계획 수립 및 시행과정에 계획적 시사점을 제공할 수 있을 것이다. 또한 본 연구는 강원도에서 시행된 군사시설 이전사업 중 대표적 사례만을 대상으로 함으로써 전체적인 현상을 다루지 못했다는 한계를 갖는다. 이러한 한계는 향후의 연구과제로 제기될 수 있으며 다양한 사례를 통한 연구가 지속될 경우 보다 의미 있는 연구결과가 축적될 것으로 판단된다.

주1. 이희승 편, 국어대사전, 민중서림

주2. 군사기지 및 군사시설보호법 제2조

주3. 국방·군사시설 사업에 관한 법률 제2조

주4. 우리나라의 특성상 국내의 군사시설 사용주체는 대한민국 국군뿐만 아니라 주한미군도 해당된다. 국군의 군사시설과 주한미군의 군사시설에 대해 제도적인 적용범위는 경우에 따라 큰 차이가 있을 것이나 본 연구의 관점은 도시 내에 존재하고 있던 대규모 군사시설의 이전에 따른 개발계획 수립과정에서 나타나는 공공성에 있다는 점에서 이들 두 가지의 경우를 구분하지 않고 ‘군사시설’의 범주에 포함하기로 한다.

주5. 군사시설 이전적지에 대한 영문명칭으로서, 임창호 외(2004)의 영문제목은 “... Previous Military Sites”라고 표기하였고, 이준욱(2005)은 “... Transferred Military Base Site...”라는 표현을 사용하고 있다.

주6. 수도권정비법 제15조(중전 대지에 대한 조치) 제1항에서 “... (수도권정비) 시행계획에 따라 이전한 이전촉진권역 안의 인구집중유발시설의 중전대지(이하 ‘이전적지’라 한다)...”라고

명시하고 있다.

주7. 수도권정비법 제2조 및 동법 시행령 제3조.

주8. 계기석(2006), p.9.

주9. 이준욱(2005), p.7.

주10. 국토연구원(2001), p.33.

주11. 「국방·군사시설이전 특별회계법」 제2조 제4항.

주12. 국방·군사시설이전사업 관리규정」 제4조.

주13. 국방·군사시설 사업에 관한 법률」 제12조에서는 군사시설에 대한 기부 대 양여사업에 대하여 다음과 같이 규정하고 있다.

- ① 제3조 제4호에 따라 지정된 사업시행자는 기존의 국방·군사시설을 이전하기 위하여 새로 설치한 국방·군사시설을 국가에 기부할 수 있다.
- ② 국가는 제1항에 따라 기존 국방·군사시설의 대체시설을 기부한 자에게 그 기능이 대체되어 용도 폐기된 일반재산을 국유재산법에 따라 양여할 수 있다.

주14. 국회예산정책처(2009), pp.9-10 참조.

주15. 대대급 이상, 200억원 이상의 경우 사업계획 및 합의각서(안) 건의, 기획재정부 협의, 정책회의, 합의각서(안)승인, 국유재산관리계획 반영 건의 및 승인 순으로 수행한다.

주16. 2개 법인에 의한 감정평가, 기부채납 건의, 기부채납 승인, 기부재산 소유권 이전 및 등기, 기부채납 결과보고 순으로 수행한다.

주17. 강원도개발공사가 춘천을 명품도시로 조성하기 위해 마련한 G5프로젝트 중 미군기지를 복합타운으로 개발하기 위한 G4사업도 춘천시가 맡아 추진하기로 하였으나, 현재는 G5계획은 취소되어 진행되지 않고 별도 계획으로 사업이 추진중이다(‘명품 춘천’ 백지화, 혈세 61억 어디로 갔나, 오마이 뉴스, 2012.5.25일자 기사).

주18. 캠프페이지 61년 만에 시민 품으로’, 조선일보, 2012.6.24일자 기사

주19. 춘천시의 「공여구역 주변지역 발전 종합계획」에서는 캠프 페이지 및 주변 지역을 공원형 침단산업 연구단지로 개발하기 위하여 총면적 67만 3천㎡ 중 46%를 기반시설용지로, 54%를 문화복합·상업·업무·주거용도인 개발용지로 개발하는 기본구상만 수립해 놓고 있다.

주20. ‘춘천 캠프페이지 개발, 서두르지 않고 신중하게’, 강원인터넷신문, 2012.7.4일자 기사.

주21. 춘천시의 재정여건상 기지의 이전비용을 개발용지를 분양하여 해결해야 하므로 복합용도로 개발해야 한다는 ‘개발용지 중심’ 의견과, 막대한 양여대금을 조성된 토지의 분양을 통해 충당할 경우, 투입된 비용 이상의 개발이익을 추구하여 난개발이 초래될 우려가 있어 ‘기반용지 중심’으로 개발해야 한다는 주장이 상충되었다. 춘천시·강원발전연구원, 2011.11, 캠프페이지 2차 시민토론회 결과보고서 “행복해지는 캠프페이지 만들기”주제발표.

주22. 도시 내의 유휴공간은 도시의 과거와 미래의 매개체임을 지적하고 새로운 건물과 시설물을 조성하는 것만이 아니라 춘천만의 유일한 콘텐츠가 형성되도록 지역의 전통과 역사적 가치를 고려해 개발하자는 의견도 제시되었다. 춘천시·강원발전연구원, 2011.11, 캠프페이지 2차 시민토론회 결과보고서 “유휴공간의 창의적 움직임과 캠프페이지의 미래”라는 주제발표.

- 주23. 개발계획 수립과정에서 캠프 페이지 이전적지의 개발계획 방향은 이전 및 개발 비용과 자금조달방법, 시민의 비용지불의사, 토지이용계획의 경쟁력에 의해 결정될 수밖에 없음을 인식하게 되었다. 춘천시·강원발전연구원, 2012.1, 캠프페이지 3차 시민토론회 결과보고서 ‘패널토론 주요내용’.
- 주24. 옛 미군기지터..청보리밭 관광명소로, 연합뉴스, 2012.7.5일자 기사.
- 주25. [기획취재] ‘원주 캠프롱 폐쇄 그 후’, 강원도민일보, 2010.7.15일자 기사.
- 주26. [기획취재] ‘원주 캠프롱 폐쇄 그 후’, 강원도민일보, 2010.7.15일자 기사.
- 주27. ‘행정안전부, 강원도 발전종합계획 변경안(캠프롱 개발계획) 승인’, 원주시청, 2012.11.5일자 시정보도자료.
- 주28. ‘태장동 캠프롱 부지매입 내년 시작’, 강원일보, 2012.4.17일자 기사.
- 주29. ‘캠프롱 부지 공원 조성사업 본격화’, 강원일보, 2012.11.5일자 기사.
- 주30. ‘춘천 석사2지구 개발 2013년 완료’, 강원도민일보, 2011.1.19일자 기사.
- 주31. 도심 내 군부대 주둔으로 개발이 이뤄지지 않아 노른자위 땅으로 불리는 석사사거리 인근 11만㎡ 가운데 강원대 시설부지를 제외한 3만 여㎡를 신시가지로 개발하는 것. 611경자동 차대대 이전에 따른 군용지를 석사지구와 조화되도록 개발하여 난개발을 방지하고 도시의 균형발전을 추구하기 위한 사업이다.
- 주32. 단독주택용지 11,613㎡, 공원 1,184㎡, 완충녹지 2,976㎡, 학교 364㎡, 주차장 342㎡, 도로 14,431㎡ 등 공공용지로 총 19,297㎡가 계획되었다. ‘석사동 일대 개발 제한 슝툼 트일까’, 강원일보, 2012.3.5일자 기사
- 주33. 김명환(2010), pp.71-73.
- 주34. 2006년 원주시는 1군지사 부지를 복합단지로 개발하기 위해 한국토지공사와 공동으로 국토해양부에 ‘원주지역종합개발지구지정 제안서’를 제출했었다.
- 주35. 2007년 원주교육청에서 교육청 신청사와 학교, 도서관 등을 갖춘 교육타운 계획을 제시하였다.
- 주36. 강원발전연구원은 정지뜰과 ‘1군지사’ 부지를 원주시의 도심 랜드마크로 활용하는 상징공원으로 조성해야 한다고 주장하였다. ‘1군지사 부지 교육타운 추진’, 강원일보, 2007.3.6일자 기사.
- 주37. 2009년 4월 군부대를 판부면으로 이전하려 했으나 주민 반대로 무산되었고, 2009년 11월 다시 호저면으로 이전을 추진했으나 이 역시 주민 반발로 무산되었다. 원주시는 이전 예정부지에 대한 주민공모를 실시하여 2010년 12월 ‘반곡관설동 검은골’을 후보지로 확정하였으나 주민 반발로 백지화되었다. 결국 2011년에 와서야 호저면으로 이전부지를 확정하게 되었다. ‘치악전술훈련장 이전 예정지 또 바뀌나’, 강원일보, 2011.6.3일자 기사
- 주38. 국방부는 군의 국유재산관리 예산의 축소와 기부대 양여사업의 수익성 감소로 특별회계에 의한 이전을 선호하고 이전에 필요한 막대한 예산을 충당하기 위해 개발 가능한 용지로서 관리되고 평가되기를 원하고 있다.
- 주39. 경기도는 2011년 군부대가 떠난 빈 땅에 대해 반환 미군기지와 같은 특례를 받을 수 있도록 특별법 제정을 추진하였다. 학교, 공장시설을 포함해 땅 매입비 국비지원 등이 담긴 특별법은 지역 국회의원의 협조를 받아 발의하는 노력을 통해 정부지원방안을 확보하려 노

력하였다. (온라인 건설일보, 2011.5.23자 기사).

주40. 김명환(2011), pp.157-158.

인용문헌

- 강구황·박환용, 2011. 기성 시가지내 군사시설의 이전에 관한 연구, 『도시행정학보』 24(4): 315-343.
- 계기석, 2006. 대규모 시설 이전부지의 활용과 도시변화, 『국토연구』 302: 5-15.
- 국토연구원, 2001. 군사시설보호구역 및 개별 군사시설 대책에 관한 연구, 동향/연구보고서
- 국회예산정책처, 2009. 국방·군사시설이전사업 평가, 동향/연구보고서.
- 군사기지 및 군사시설보호법.
- 국방·군사시설 사업에 관한 법률.
- 국방·군사시설이전사업 관리규정.
- 국방·군사시설이전 특별회계법.
- 김명환, 2010. 원주시 도심기능의 쇠퇴원인, 『도시행정학보』 23(2): 55-83.
- 김명환, 2011. 「지역사회와 군 관계의 특성과 협력 구축방안, 지방정부연구」 14(4): 149-170.
- 김영봉, 2006. 「군사시설 이전부지의 효율적 활용방안, 국토연구」 302: 24-34.
- 김홍주 외, 2009. 「도심지 군부대 이전부지 활용사례 연구, 한국정책학회」 18(4): 401-446.
- 박수현, 2007. 공공시설 이전적지의 활용방안에 관한 연구, 강원대학교 석사학위논문.
- 배영곤, 2003. 이전적지 개발이 주변지역 공간구조 변화에 미치는 영향에 관한 연구, 서울대학교 석사학위논문.
- 수도권정비법
- 신동하, 2004. 군 이전적지 재개발 사업추진을 위한 기초연구, 『국토계획』 39(4): 81-92.
- 이성재, 2004. 군사시설 이전적지의 개발실태 및 활용계획에 관한 실험적 연구, 연세대학교 석사학위논문.
- 이준욱, 2005. 도심 내 군사시설 이전적지의 계획적 특성에 관한 연구, 연세대학교 석사학위논문.
- 이희승, 국어대사전, 민중서림
- 임두택·정민석, 2002. 이전적지 개발의 정책방향, 『전남대 법학논총』 22(2): 317-342.

- 임창호 외, 2004. 군 이전적지 재개발 사업추진을 위한 기초연구, 『국토계획』 39(4): 81-92.
- 조진철, 2004. 군사시설 이전사업의 효율적 추진방안, 『국토연구』 270: 98-105.
- 주한미군 공여구역 및 주변지역 지원 특별법.
- 춘천시·강원발전연구원, 2011. 캠프페이지 2차 시민토론회 결과보고서.
- 춘천시·강원발전연구원, 2012. 캠프페이지 3차 시민토론회 결과보고서.
- 황재남, 2004. 군부대 이전적125지가 주변 토지이용에 미치는 영향, 부산대학교 석사학위 논문.