

군 복지시설의 민간활용 연구*

The Utilization of Military Welfare Facilities by Private Sectors

이승욱** · 고진수***

Syung uk Lee** · Jinsoo Ko***

Abstract

The purpose of this study is to improve the private utilization of military welfare facilities that are aging or underutilized in urban areas. It also aims to develop ways to strengthen cooperative win-win strategies between the military and local communities. The use of military welfare facilities by the private sector refers to activities where the private sector generates additional benefits or added value by allowing the use of these facilities, including both private use and improvements to facilities or development of land through private sector involvement. From the perspective of the city and the locals, military welfare facilities are perceived as resident-friendly and excellent urban resources that can promote reciprocal satisfaction between the military and local communities. From the perspective of the military, military welfare facilities are important for enhancing the welfare of military personnel. However, they often face limitations in providing various welfare services due to the aging of facilities and limited operations with a single purpose. The improvement of private utilization of military welfare facilities will bring diverse reciprocal benefits to the military, the city, and the locals. Above all, improving the private utilization of military welfare facilities can help the military and local communities jointly address diverse urban issues. To establish cooperative governance and find flexible and diverse development strategies that can promote the welfare of the military and enhance the quality of life for the locals, it is important that both the military and local communities make continuous efforts.

Keywords: Military Welfare Facilities, Private Utilization, Modernization and Mixed Use, Utilization of Vacant Area, Co-prosperity between Military and Community

1. 서론

1.1 연구의 배경 및 목적

주민들에게 기피시설로 인식되었던 군사시설의 인식이 조금씩 변화하고 있다. 인구가 감소하는 도시에서는 군부대가 새로운 성장 동력으로 주목받고

있으며, 정부에서도 민간 복합타운 건설 추진을 통해 국토의 효율적 이용과 국가균형발전을 촉진하고자 하는 노력을 기울이고 있다. 특히 군사시설 중 도시 내 군 복지시설은 주민 친화적인 시설로 복합 활용함으로써 군의 복지 향상과 지역사회에 필요한 시설을 확충하는 등 군과 지역발전을 동시에 만족할

*이 논문은 2021년 국토연구원 연구과제 '도시 내 군 복지시설의 민간활용 제고를 통한 상생협력 강화방안' 내용 일부를 수정·보완하여 작성하였음.

**광운대학교 도시계획부동산학 박사수료, 국토연구원 연구위원(주저자: leesyunguk@kw.ac.kr)

***광운대학교 도시계획부동산학과 부교수(교신저자: realty@kw.ac.kr)

기회를 제공할 수 있다.

일반적으로 군사시설은 주민들에게 개방되지 않는 폐쇄성으로 인해 각종 도시계획 규제 및 주민 생활 불편에 영향을 미쳐 지역 갈등의 원인이었다. 하지만 군 복지시설의 경우 상대적으로 갈등이 적으며, 군의 교육 및 연구시설, 군 휴양시설, 체육시설 등은 지역 활성화에 긍정적인 영향을 주며, 주민들도 선호하는 시설이다(김재관·심재정, 2007: 208).

군 자체적으로도 군인과 그 가족들을 위한 복지시설의 수요가 증가하고 있지만, 시설 대부분이 1980-90 년도에 건설된 노후시설로 효율성이 떨어지고 있다. 이를 위한 리모델링이 시급한 실정이지만, 국방예산이 제한적이고, 일부 시설의 경우 군사 실무와 직접적인 연관이 적어 예산 확보 자체가 불가능한 실정이다(박영준·손기영, 2016: 111). 도시계획 차원에서 도시 내 군 복지시설은 쇠퇴하는 도심에 활력을 되찾고 한정된 도시 내 가용공간을 확보할 수 있는 좋은 자원으로 활용할 수 있다.

이를 종합하면 주민 친화 시설인 군 복지시설의 민간 활용방안을 모색하여 노후화된 시설의 변화를 통해 군의 수요를 충족시키는 동시에, 지역에 필요한 가용공간을 확보할 필요가 있다.

본 연구의 목적은 도시 내 군 복지시설의 민간 활용방안을 모색하여 군의 복지 향상과 함께 지역사회와의 상생 방안을 도출하고자 한다. 이를 위해 2장에서는 군 복지시설 민간 활용의 개념과 필요성을 살펴보고, 관련한 선행연구들과 본 연구의 차별성을 설명한다. 3장에서는 군 복지시설의 현황분석과 민간 활용에 대한 인식조사를 통해 군 복지시설의 민간 활용방안에 대한 문제점과 이슈를 분석한다. 4장에서는 전국 173개 군 복지시설 중 군과 함께 민간 서비스를 제공하는 108개 시설 현황을 살펴보고, 이 중 68개를 대상으로 민간 활용이 가능하기 위한 조건을 제시하고, 유형별 민간 활용을 위한 개발 형태와 사업방식을 제안하고자 한다. 5장에서는 군 복지

시설 민간 활용의 정책적 시사점을 도출한다.

1.2 연구의 범위 및 방법

본 연구의 공간적 범위는 전국 군사시설 중 가장 시민 친화적이며 민간 활용 가능성이 높은 군 복지시설 108개를 대상으로 하였다.

연구 방법으로는 먼저 군 복지시설 민간 활용에 대한 개념을 정리하여 민간 활용의 범위와 방식을 정의하였다. 또한 군 복지시설 인근 주민들을 대상으로 설문조사를 실시하여 군 복지시설에 대한 시민 인식과 활용방안에 대한 의견을 청취하였다. 주민 인식조사는 대전 계룡스파텔이 위치한 유성구에 거주하는 지역 주민 100명을 대상으로 면접조사를 실시하였다.

다음으로 전국의 군 복지시설을 대상으로 민간에서 활용이 가능한 시설을 도출하고 활용유형을 제시하였다. 108개 군 복지시설 중 민간에서 활용이 가능한 시설을 검토하기 위해 용도지역, 실현 가능 건폐율/용적률, 노후도, 개발유형, 입지 여건 등 5개 기준으로 바탕으로 분석을 시행하였다.

마지막으로 민간 활용이 가능한 군 복지시설 중 계룡스파텔을 중심으로 민간 활용에 대한 유형 실현화 방안을 검토하였다.

2. 군 복지시설 민간 활용의 개념

2.1 군 복지시설 민간 활용의 개념과 의미

「군인복지기본법」에 따르면 군인복지 시설은 “복지시설”과 “체육시설” 두 가지로 구분된다. “복지시설”은 군인의 복지를 증진하기 위해 국방부 장관이 운영하는 군인 자녀 기숙사, 매점 및 영내 주유소, 복지회관, 휴양소 및 콘도미니엄 등이 있으며(「군인복지기본법」 제2조 제3호) 군인복지기금을 재원으로 하여 유료로 운영되는 시설을 의미한다(군 복지시설 및 복지기금 관리 운용 훈령 제2조 제1호). 본 연

구는 군 복지시설의 현대화와 복합화 등 민간 활용을 목적으로 하고 있어 연구의 범위를 군 복지시설로 한정하고 체육시설은 제외한다.

본 연구에서 정의하는 군 복지시설 민간활용은 민간이 군 복지시설 활용을 통해 추가적인 효용이나 부가치를 창출하는 활동을 의미한다. 이 개념은 민간이 군 복지시설의 고도화나 부지를 개발하는 행위 모두를 포함하고 있다. 군 복지시설의 민간 활용 대상은 군 복지시설인 건축물과 그 부지로 구분될 수 있다. 군 복지시설 중 건축물의 민간 활용은 지역 주민이 시설 이용료를 지불하고 복지시설이 제공하는 서비스를 사용하는 것과, 복지시설의 고도화를 통해 새로운 부가 가치를 창출하는 활용으로 구분될 수 있다. 복지시설이 입지한 부지의 민간 활용은 군 복지시설 부지 내 유휴공간을 민간에서 개발하거나, 임시 활용하는 행위를 말한다. 이를 종합했을 때 군 복지시설의 민간 활용은 기존 기능의 유지 여부와 민간 활용의 대상에 따라 군 복지시설의 현대화 및 복합화, 군 복지시설 부지 내 유휴부지 활용, 군 복지시설 이전 후 이전 부지 활용, 군 복지시설의 민간 개방 등 4가지 형태로 구분될 수 있다(Fig. 1).

군 복지시설의 현대화 및 복합화는 노후화된 군 복지시설을 리모델링 또는 재건축하여 민간 시설과 함

께 복합개발하는 형태이다. 시설 현대화를 통해 군 복지를 확대하고 지역 주민들을 위한 생활 편의시설을 확충할 수 있다. 군 복지시설 내 유휴부지 민간 활용은 활용이 낮은 복지시설 내 가용토지를 민간이 활용함으로써 도시 내 부족한 공간을 효율적으로 활용하는 형태이다. 군 복지시설의 이전 후 이전 부지의 민간 활용은 시설 이전이 불가피한 군 복지시설을 다른 지역으로 이전 한 후 이전 부지를 민간에서 활용하는 형태이다. 대표적인 방식으로는 기부대 양여 사업이 있다. 마지막으로 군 복지시설의 민간 개방은 군에서 운영하는 복지시설을 민간과 함께 공동으로 이용함으로써 활용성을 제고하는 형태가 되겠다.

2.2 선행연구 고찰 및 연구의 차별성

선행연구는 군 복지시설의 효율적 운영에 관한 연구와 군사시설 이전 부지 활용에 관한 연구로 구분할 수 있으며, 선행연구의 주요 연구내용은 아래와 같다.

2.2.1 군 복지시설의 효율적 운영에 관한 연구

군 복지시설의 효율적 운영에 관한 연구는 주로 국방부 등 정부의 역할을 강조하고, 민간 자원을 활용하는 등 군과 민간의 공동 활용방안을 제시하고 있다. 유한옥·유경준(2009)은 군 복지시설을 군의 복지 증진과 함께 수익을 창출하는 기금증식 수단으로 정의하면서, 시설별 운영원칙과 효율적 운영방안을 제시하였다. 조흥식(2010)은 공공복지 인프라 수준을 민간 수준 이상으로 개선해 지역 주민들의 이용 기회를 확대해야 한다고 주장한다. 이를 위해 단계적으로 위탁관리를 민간으로 전환함으로써 균형된 복지서비스와 극대화된 수익성을 가진 새로운 복지 서비스 체계를 구축해야 한다고 주장하였다. 강한구·강소영(2007)은 국방 및 정부 부담금을 최소화하는 방안으로 민간자본활용(BTL) 방식을 제시하였다.

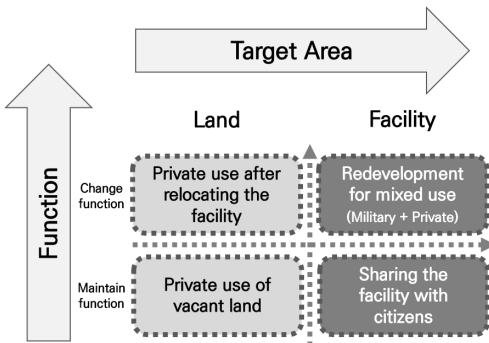


Fig. 1. Type of Private Use on Military Welfare Facility

Source: Lee et al. (2021)(in Korean)

2.2.2 군사시설 이전 부지 활용에 관한 연구

군사시설 이전 부지 활용에 관한 연구는 주로 이전 부지 활용 측면에서 지역 활성화를 위한 도입기능과 공공성 확보에 초점을 두고 있다. 군사시설 이전 부지는 규모가 크고 도심 또는 인접부에 입지하여 도시 공간 구조에 미치는 영향이 크기 때문이다. 이왕건 외(2011), 김홍주 외(2009)는 국내외 군사시설 이전 부지를 통해 도시재생사업을 추진한 사례를 분석하고 시사점을 도출하였다. 지준만·김형주(2015)는 이전 부지 활용을 통해 부족한 도시기반시설을 확충하고 용적률 증가분으로 발생하는 개발이익 일부를 공공에 기여해야 한다고 주장하였다. 공공성 확보를 위한 또 다른 대안으로 박준영 외(2014)는 군사시설이 이전한 부지를 공원으로 활용하는 사례 분석을 통해 복합공간으로의 조성 방안을 제시하였다. 김영봉(2006)은 이전 부지를 새로운 지역발전의 기회로 활용하기 위한 도입기능 도출 방안과 지역발전을 위한 효율적 활용방안을 제시하고 있다.

2.2.3 선행연구와의 차별성

선행연구에서는 군사시설 이전 부지의 활용 측면에서 개별사업 중심의 사례분석 연구와 공공기여 및 사업 주체 중심의 연구가 주로 선행되었다. 또한 군 복지시설의 효율적인 운영방안과 수익 창출 구조를 위한 민간 위탁방식의 개선방안을 제시해 왔다.

선행연구와 본 연구의 차별성은 첫째, 선행연구에서는 특정 민군협력 사업 또는 체육시설 등 한정된 시설을 대상으로 하고 있지만, 본 연구에서는 전국의 모든 군 복지시설을 대상으로 활용할 수 있는 시설을 도출했다는 차별성이 있다.

둘째, 선행연구에서는 주로 사례연구나 전문가들을 대상으로 하는 조사를 시행하였다면, 본 연구에서는 주민들을 대상으로 하는 설문조사와 실제 활용할 수 있는 시설의 도출을 위한 기준 등을 마련하여 군 복지시설 민간 활용의 필요성과 구체적인 시설의

종류까지 제시하고 있다.

마지막으로 군사시설 중 비교적 민간 친화적인 군 복지시설을 대상으로 군과 지역사회가 공전하고 상호 발전하는 방안을 마련하였다. 본 연구에서는 군의 복지 증진과 주민들의 삶의 질 개선을 목적으로 군 복지시설의 민간 활용방안을 제시하고 있다. 이를 위해서 다양한 분석으로 군 복지시설 중에서 민간 활용이 쉬운 시설을 도출하였으며, 유형별로 적합한 활용방안을 제시하였다.

3. 군 복지시설 현황 및 민간 활용 인식조사

3.1 도시 내 군 복지시설 현황 및 특성

「군인복지기본법」상 군 복지시설은 군인의 복지를 증진하기 위하여 운영되는 시설을 말하며, 필요시 국방부장관이 허가하는 범위 내에서 군인 이외의 사람이 이용할 수 있도록 하고 있다(이승욱 외, 2021: 24). 본 연구에서는 법률상 정의를 바탕으로 전국에서 민간 활용이 가능한 도시 내 군 복지시설의 현황과 그 특성을 진단하였다. 전국 군 복지시설은 도시 내·외구분 없이 총 173개이며, 이중 민간을 대상으로 서비스를 제공하는 시설은 108개로 분석되었다.

군 복지시설의 종류로는 복지회관, 숙박시설, 쇼핑, 호텔, 컨벤션센터, 음식점 등으로 구분될 수 있다. 현황을 시도별로 살펴보면, 강원도(34개)와 경기도(27개)에 가장 많이 분포하고 있으며, 대부분 복지회관, 숙박시설 등으로 운영되고 있다. 시설유형별로는 복지회관(41개), 숙박시설(28개), 기숙사(12개), 컨벤션센터 및 음식점(2개) 순으로 나타났다.

군 복지시설 중 영내에 있는 시설은 총 28개이며, 시설 대부분이 복지회관(12개소)과 숙박시설(10개소)로 운영되고 있다. 영외에 있는 군 복지시설은 총 80개로 복지회관과 숙박시설이 가장 많았다. 시도별로는 강원도(30개)와 경기도(16개)에 가장 많았으며, 쇼핑, 호텔, 컨벤션센터 등은 영내에 없는 것으

로 나타났다.

본 연구에서 정의하는 ‘도시 내 군 복지시설’은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 도시지역 내에 위치하는 시설로 정의하였다. 도시 내 군 복지시설은 총 68개로 분석되었으며, 강원도(14개), 경기도(15개), 서울특별시(10개)로 가장 많이 분포하고 있었다. 유형별로는 복지회관(22개), 기숙사와 숙박시설(16개), 컨벤션센터 및 음식점(2개)과 휴양소(1개)로 분석되었다.

3.2 군 복지시설 민간 활용에 대한 주민 설문조사

3.2.1 조사목적

군 복지시설에 대한 주민들의 인식과 민간 활용에 대한 의견을 수렴하기 위해 군 복지시설 주변 지역의 주민들을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 설문조사를 통해 평소 주민들이 생각하는 군 복지시설의 인식과 민간 활용의 필요성 및 활용방안 등에 대한 시사점을 도출하였다.

3.2.2 조사 대상 및 주요 내용

조사 대상은 군 복지시설인 계룡스파텔이 위치한 대전 유성구 주민 100명으로 실시하였으며, 개별 면접조사를 통해 조사를 시행하였다. 응답자의 특성은 Table 1과 같다.

계룡스파텔을 조사 대상으로 선정한 이유는 군 복지시설 중 지역과의 상생 효과가 가장 클 것으로 예상되었기 때문이다. 계룡스파텔은 부지면적이 57,440 m²이며, 일반상업지역에 입지하고 있어 개발 여력이 가장 크다. 또한 유희부지 면적도 가장 크게 나타나 민간 활용에 매우 유리한 조건을 가지고 있다. 조사 기간은 2021년 5월 10일부터 5월 12일 총 3일간 실시되었으며, 주요 조사 내용은 Table 2와 같다.

3.2.3 민간 활용 인식조사 결과

군 복지시설 민간 활용 인식조사의 결과는 아래와

Table 1. Respondent Characteristics of the Survey

| | Group | Number | % |
|--------|----------|--------|-------|
| Gender | Male | 49 | 49.0 |
| | Female | 51 | 51.0 |
| Age | 20s | 19 | 19.0 |
| | 30s | 21 | 21.0 |
| | 40s | 20 | 20.0 |
| | 50s | 21 | 21.0 |
| | 60s | 14 | 14.0 |
| | Over 70s | 5 | 5.0 |
| Total | | 100 | 100.0 |

Source: Lee et al. (2021) (in Korean)

Table 2. Main Contents of Survey

| | Contents |
|----------------------------------|--|
| General Info. | Residence area, age, occupation, period of residence or working |
| Resident Perception of | Necessity of private utilization |
| Military Welfare Facility | Discomforts of the facility |
| | Recognition for the availability of facility to citizens |
| Private Use Method and Functions | Private utilization methods |
| | Functions for Private Utilization |
| Co-prosperity with the Community | Relationship between residential areas and military welfare facility |
| | Opinions for the co-prosperity with the community |

Source: Lee et al. (2021) (in Korean)

같으며, 주요 결과를 요약하면 다음과 같다.

군 복지시설 민간 활용의 필요성에 대해서는, ‘필요하다’가 81.7%, ‘필요 없다’가 18.3%로 조사되었다. 연령별로는 20대를 제외하고 모든 연령대에서 ‘필요하다’라고 응답하였다. 군 복지시설로 인해 불편함을 느꼈는지에 대한 결과, 70.7%가 ‘불편하지 않다’로 응답하였으며, 6.1%는 ‘불편하다’로 응답하였다. 이러한 조사 결과는 군 복지시설이 지역에 비교적 친화적인 시설이며 민간 활용의 필요성을 시사하고 있다.

민간인들도 일부 군 복지시설을 이용할 수 있는 사실에 대해서는 ‘알고 있다’가 65.0%, ‘모른다’가 35.0%로 나타났다. 연령별로는 20대를 제외하고 모든 연령대에서 ‘알고 있다’로 응답해 지역 주민들은 군 복지시설의 민간인 이용 가능성을 알고 있는 것으로 조사되었다. 민간 영역에서 군 복지시설 활발히 이용되고 있는지에 대한 질문에는, ‘보통이다’가 68.3%로 가장 많이 응답하였으며, ‘그렇다’는 26.8%, ‘그렇지 않다’ 4.9% 순으로 조사되었다.

군 복지시설의 이용 대상자에 대한 조사에서는, ‘현재 군에서 복지시설을 운영하되, 여유 공간에 대한 민간 활용’이 40.0%로 가장 높게 나타났으며, ‘노후후 군 복지시설의 복합화를 통한 주민들과의 시설 공유’가 37.0%, ‘군 복지시설의 민간 개방’이 18.0%

등의 순으로 조사되었다.

군 복지시설의 민간 활용방식의 조사 결과, ‘현재의 기능을 유지하면서 시설의 복합화를 통한 지역주민과 공동 활용’이 50.0%로 가장 높게 조사되었으며, ‘군 복지시설 중 사용하지 않거나 활용도가 낮은 부지(유휴부지)를 민간에서 활용’이 47.0%, ‘현재 시설을 이전 후, 민간에서 활용’ 3.0% 순으로 조사되었다(Table 3).

군 복지시설을 민간에서 활용한다면 어떤 기능을 선호하는가에 대한 조사 결과, ‘문화·체육시설’이 51.0%로 가장 높게 응답하였으며, ‘현재 기능을 유지하면서 다른 기능 추가’ 23.0%, ‘공원·녹지로 활용’이 14.0% 등의 순으로 응답하였다(Table 4).

Table 3. Results for Private Use Method (Unit: %)

| Group | Num. | Facility Relocation | Maintain Function | Vacant Land |
|-------|-------|---------------------|-------------------|-------------|
| Total | (100) | 3.0 | 50.0 | 47.0 |
| 20s | (19) | 5.3 | 52.6 | 42.1 |
| 30s | (21) | - | 52.4 | 47.6 |
| 40s | (20) | 10.0 | 45.0 | 45.0 |
| 50s | (21) | - | 52.4 | 47.6 |
| 60s | (14) | - | 42.9 | 57.1 |
| 70s | (5) | - | 60.0 | 40.0 |

Source: Lee et al. (2021) (in Korean)

4. 군 복지시설 민간 활용 가능 시설 도출 및 활용방안

4.1 민간 활용 가능 시설 도출

민간 활용 가능 시설을 도출하기 위해 선행연구와 전문가 자문회의 등의 과정을 통해 다음의 5가지 기준(용도지역, 실현 가능 건폐율/용적률, 노후도, 개발유형, 입지 여건)을 마련하였다.

첫째, 용도지역상 개발이 쉬운 지역은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 의한 용도지역 중 전용주거지역, 제1종 일반주거지역, 녹지지역, 관리지역,

Table 4. Results for Private Use Functions

(Unit: %)

| Group | Num. | Maintain | Commercial | Green Space | Culture, Sports | MICE | Etc |
|-------|-------|----------|------------|-------------|-----------------|------|------|
| Total | (100) | 23.0 | 7.0 | 14.0 | 51.0 | 1.0 | 4.0 |
| 20s | (19) | 36.8 | 10.5 | 21.1 | 31.6 | - | - |
| 30s | (21) | 23.8 | 4.8 | 14.3 | 57.1 | - | - |
| 40s | (20) | 15.0 | 20.0 | 5.0 | 50.0 | 5.0 | 5.0 |
| 50s | (21) | 4.8 | - | 9.5 | 81.0 | - | 4.8 |
| 60s | (14) | 21.4 | - | 28.6 | 35.7 | - | 14.3 |
| 70s | (5) | 80.0 | - | - | 20.0 | - | - |

Source: Lee et al. (2021) (in Korean)

Table 5. 9 Representative Facilities for Private Utilization

| Type of Facility | Facility Name | Land Use | Area (m ²) | BCR* Achievement | FAR** Achievement | Construction Year |
|-----------------------------|-----------------------------|------------|------------------------|---------------------|----------------------|----------------------|
| Dormitory | Seoul Daebang | Residence | 1,500.7 | 74.10% | 34.90% | 2000 |
| | Daegu Muyeol | Residence | 13,192.4 | 0.40% | 9.40% | 1994 |
| | Gyeryong | Residence | 9,639.0 | 27.40% | 21.30% | 1994 |
| Welfare Center | Inje Eulji Hall | Residence | 3,640.0 | 63.5% | 15.9% | 1997 |
| Hotel | Daejeon Gyeryong Spatel | Commercial | 57,440.0 | 12.20% | 2.30% | 2001 |
| Shopping Center | Gyeryongdae Shopping Town | Residence | 11,243.7 | 43.80% | 32.90% | 1996 |
| Accommodation Facilities | Gapyeong Sugisa Mengho Hall | Residence | 13,699.0 | 34.60% | 10.80% | 2004 |
| | Yangyang Chungyong Hall | Commercial | 1,690.0 | 6.4% | 0.7% | 1991 |
| | Jangseong-gun Sangmu Restel | Residence | 27,278.7 | 12.2% | 14.2% | 1995 |

Note: * Building Coverage Ratio ** Floor Area Ratio

Source: Lee et al. (2021) (in Korean)

농림지역, 자연환경보전지역 등을 제외한 용도지역·구역에 있는 복지시설을 대상으로 하였다.

둘째, 군 복지시설 부지 내 유휴공간이 있거나 시설의 저밀 개발로 인해 추가 개발 여력이 있는 시설을 도출하였다. 도출 방법은 해당 지자체에서 조례 등으로 정한 용도지역별 건폐율 및 용적률과 비교하여 현재 시설의 추가적인 개발 여력을 분석하였다. 즉 건폐율 30% 미만으로 나타난 시설들은 부지 내 유휴토지가 있다고 판단하였고, 용적률 상한의 50% 미만의 시설들은 추가적인 개발 여력이 있다고 판단하여 도출하였다.

셋째, 2025년¹⁾을 기준으로 군 복지시설이 준공된 이후 20년이 지난 노후화된 시설을 도출하였다. 노후화된 시설은 리모델링 또는 재건축 등 민간 참여가 가능하다고 판단하였다. 준공 후 20년이 지난 노후시설 중, 최근 개선사업을 통해 건축물 또는 시설물이 개축

되었으면 민간 활용 가능 시설에서 제외하였다.

넷째, 군 복지시설 이외에 다른 용도의 건축물 또는 시설이 서로 복합되지 않고 단독으로 조성된 시설을 선정하였다. 향후 추가 개발가능성을 고려하여, 같은 부지 안에 다른 용도의 건축물이 있거나 같은 건축물 내에 입체적으로 사용되고 있는 시설은 제외하였다. 군 복지시설과 다른 시설이 복합 입체화 되어 있는 경우 토지에 대한 소유권과 권리관계가 복잡해 활용 가능성이 떨어지기 때문이다. 또한 분할된 필지에 하나의 시설로 개발된 경우에도 건축 관련 법규에 위배 될 소지가 있어 민간 활용 가능 시설에서 제외되었다.

마지막으로 입지 여건상 고층, 고밀개발이 가능한 시설을 선정하였다. 해당 지자체에서 허용하는 상한 용적률을 달성하지 못하여 추가적인 개발이 가능하나, 보안 또는 보호시설 등 주변 지역의 토지이용 규

1) 현시점에서 사업을 추진할 경우 2021년을 기준 연도로 노후도 20년의 기준은 2001년이 되나, 기획재정부 및 관계 중앙부처와 협의를 통해 국유재산 종합계획에 반영하여 개발에 대한 논의 시점을 2025년으로 설정함.

제로 고밀개발이 불가능한 경우는 대상지에서 제외하였다.

위의 5가지 기준을 종합하여 모든 조건에 부합하는 군 복지시설은 총 9개로, 서울의 대방학사(1관), 대구 무열학사, 대전 계룡스파텔, 경기 수기사 맹호회관, 강원 충용회관(8군단), 을지회관(12사단), 충남 계룡대 쇼핑타운, 계룡학사, 전남 상무레스토랑 등이다(Table 5).

4.2 민간 활용유형 도출

군 복지시설 특성 분석 결과를 토대로 9개 군 복지시설을 총 3개 활용유형으로 구분하였다. 첫째는 군 복지시설의 현대화 및 복합화(A)이다. 노후화된 건축물 중 허용 용적률 보다 낮은 시설은 시설의 현대화와 복합화를 유도하는 방식이다. 두 번째는 군 복지시설 부지 내 유휴공간을 개발하는 유휴부지개발형(B)이다. 허용 건폐율보다 적용 건폐율이 낮은 시설에 대해 저 활용되고 있는 공간을 개발하는 유형이다. 셋째는 군 복지시설을 완전 이전 시키는 이전 후 개발형(C)이다. 주변 토지이용에 부적합하고 개발수요가 높은 시설이 이에 해당한다.

먼저 A 유형은 노후화된 건축물의 리모델링 또는 재건축 등을 통해 시설을 현대화하는 동시에 기존의 기능과 새로운 기능을 복합화하는 방식이다. 토지 이용상 허용 용적률 보다 낮은 시설을 고밀화하여 군의 복지 기능을 확대하고 지역에 필요한 시설을 복합화하여 군의 복지 증진과 지역사회와의 상생을 유도할 수 있다. 대표적인 시설로는 계룡스파텔, 충용회관 등이 있다.

B 유형은 유휴부지의 복합활용형이다. 군 복지시설 부지 내 유휴부지가 존재하면 허용 건폐율 상한 내에서 지역에 필요한 시설을 복합화하는 유형이다. 대표적인 시설로는 계룡스파텔, 무등학사 등이 있다. C 유형은 주변 지역의 도시화로 인해 개발압력이 높은 시설을 다른 지역으로 이전하고 종전부지를 개

발하는 유형이다. 주로 군부대 또는 교정시설 등 지역 기피 시설이 각종 민원에 의해 기부 대 양여사업으로 이전하는 사례들이 대표적이다. 본 연구에서의 대표적인 시설로는 충용회관이 있다.

4.3 유형별 활용방안

4.3.1 군 복지시설 현대화 및 민간 시설 복합화 (A 유형)

군 복지시설 현대화 및 복합화 방안은 노후되거나 이용 또는 수익 실적이 저조한 도시 내 군 복지시설을 대상으로 한다(Table 6). 이러한 군 복지시설을 리모델링 또는 재개발하여 군 장병과 가족들의 복지 서비스를 확대하는 동시에, 지역에 필요한 시설을 복합화하는 것이 사업의 주요 목적이다.

본 방식은 민간이 개발에 직접 참여하기보다는 복합화된 군 복지시설의 공동이용이 주된 목표가 되겠다. 군과 지역사회의 갈등 해결에 있어 단순 회피가 아닌 상생발전이라는 이념을 추구함으로써 상호대립적인 관계에서 벗어나 상호 보완적인 관계로 발전하는 데 의미가 있다.

최근 도시 확산으로 도시 내 군사시설의 이전 요구가 지속적으로 증가하는 추세나, 새로이 이전 가능한 부지 확보가 어려워 지역 간의 새로운 갈등을 유발하고 천문학적인 이전 비용 발생으로 막대한 자본의 손실이 발생하고 있다. 또한 군부대의 경우 군 복지 향상을 위한 복지시설의 현대화 사업이 시급하나 국방예산 지원이 제한적이고, 일부 시설의 경우 군사 실무와의 직접적인 연관성 부족으로 예산확보 자체가 불가능한 상황이다(박영준·손기영, 2016: 111).

한편 도시 내 주민들을 위한 생활SOC 확충이 절실한 지역에서는 새로운 부지확보가 어려운 실정이다. 따라서 국방부와 해당 지자체는 군 복지시설의 현대화를 통해 군과 민간이 함께 활용하는 방안을 마련할 필요가 있다. 이러한 군사시설들의 민간 활용방안은 군과 지역 주민의 복지를 제고시키는 동시에

Table 6. Private Use Method: Type A

| | |
|---------------------|--|
| Facility Situation | Old building with low achievement of Floor are ratio |
| Development Method | Mixed use by re-construction or remodeling the facility |
| Applicable Facility | Seoul Daebang & Gyeryong dormitory, Daejeon Gyeryong Spatel, Inje Eulji Hall, Gyeryongdae Shopping Town, Yangyang Chungyong Hall |
| Concept | |

Source: Lee et al. (2021) (in Korean)

Table 7. Private Use Method: Type B

| | |
|---------------------|---|
| Facility Situation | Facility with vacant land (Low achievement of Building Coverage) |
| Development Method | Mixed use by developing vacant land |
| Applicable Facility | Daegu Muyeol dormitory, Daejeon Gyeryong Spatel, Gapyeong Sugisa Mengho Hall, Jangseong-gun Sangmu Restel |
| Concept | |

Source: Lee et al. (2021) (in Korean)

국가 예산을 절감할 수 있을 것으로 기대한다.

4.3.2 군 복지시설 부지 내 유휴공간 민간 활용 (B 유형)

군 복지시설 부지 내 유휴공간 민간 활용방안은 군 복지시설인 건축물을 제외한 잔여 부지를 민간에서 활용하는 유형이다(Table 7). 본 방식은 민간이 유휴공간 개발에 직접 참여하는 방식으로 계룡스파텔과 같이 대규모 유휴부지가 있는 시설들이 사업 대상에 해당한다. 군 복지시설은 국방부가 소유하고 있는 국

유재산 중 행정재산이기 때문에 민간의 개발행위를 불허하고 있다. 군 복지시설을 민간에서 활용하기 위해서는 용도폐지 이후 일반재산으로 전환하거나 필지 분할 또는 장기 임대 방식으로 추진해야 한다.

2019년 기준, 국방부 소관 토지 면적은 총 137,769 m²이고 그 중 항만시설부지, 유휴지 등으로 사용되고 있는 부지면적은 13,497m²로 전체 면적의 10%에 달한다(국방부, 2020). 국방부는 이러한 군 시설의 유휴부지 활용을 위해 사업의 공공성과 공익성을 확보하는 조건으로 적합한 절차에 따라 매각, 교환

등 다양한 사업방식을 논의하고 있다. 정부에서도 국유재산의 효율적 관리 차원에서 국가 소유 건물의 옥상이나 옥외 주차장, 군부대 유희부지 등에 친환경 재생(태양광 등) 에너지 설치를 추진하기 시작했다. 또한 민간에서 국유지에 전기·수소차 충전소를 설치하도록 토지 사용료를 감면해주는 유도책을 추진 중이다.

이처럼 국유지의 효율적인 활용 측면에서도 군 복지시설의 유희부지 민간 활용방식을 적극 활성화할 필요가 있으며, 민간 활용에 있어 발생하는 제도적 제약사항들을 종합적으로 검토할 필요가 있다.

4.3.3 군 복지시설 이전 및 이전 부지 활용(C 유형)

군 복지시설 이전 및 이전 부지 활용방안은 주변 토지이용과 적합하지 않은 시설에 대해 다른 지역으로 완전 이전을 추진한 후 이전 부지를 지자체 또는 민간에서 활용하는 방식이다(Table 8). 군으로서 새로운 공간에 현대화된 신규 복지시설 확보가 가능하며, 지자체와 지역사회의 입장에서 도시 내 새로운 가용토지를 확보하는 효과가 있다. 군 복지시설과 같은 국방·군사시설 이전사업의 추진 형태로는 국방·군사시설 이전사업의 추진 형태는 「국방·군사시설이전특별회계법」에 의한 재정사업(계획사업)방식과 「국방·군사시설사업에관한법률」의

기부대양여의 특례에 의한 협의사업(수시사업)방식으로 구분된다(국회예산정책처, 2009 :23).

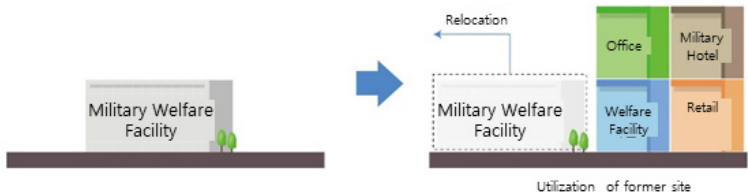
1966년 이래 군사시설의 이전사업은 지속적으로 추진되고 있으며, 지역에서는 이전 부지를 활용한 다양한 개발사업들을 추진하고 있다. 이전 부지의 활용 가치로서는 공공성과 활용성을 강조하고 있으며, 도시개발 등으로 용도지역 변경을 통한 수익성을 고려하기도 한다.

군사시설 이전 부지는 근본적으로 공공적 성격을 띠고 있어, 공원 등 공공복리를 위해 활용되는 사례가 증가하고 있다(박준영 외, 2014: 225). 대표적으로 반환된 미군기지들은 대부분 공원으로 조성됐거나 조성 예정이며, 군부대 또는 교정시설들은 기부대 양여사업으로 도시개발 사업 등으로 개발되고 있다.

4.4 사례지 적용

유형별 실현화 방안을 제시하기 위해 앞서 도출한 9개 군복지시설 중 규모, 용도지역, 주변 지역 등을 고려하여 지역에 가장 파급효과가 큰 계룡스파텔을 선정하였다. 계룡스파텔은 대전 유성구 중심가에 입지하고 있으며 규모는 약 57,400m², 용도지역은 상업지역이다. 2001년도에 건축되어 현재까지 군 장병 및 가족들을 위한 온천과 숙박시설로 이용되고 있다.

Table 8. Private Use Method: Type C

| | |
|---------------------|--|
| Facility Situation | Facility in need of relocation or high demand for development |
| Development Method | Development after relocation |
| Applicable Facility | Seoul Daebang, Daegu, Muyeol, Gyeryong & dormitory |
| Concept |  <p>The diagram illustrates the process of facility relocation and site reuse. On the left, a 'Military Welfare Facility' is shown on a plot of land. A blue arrow labeled 'Relocation' points to the right, where the 'Military Welfare Facility' is shown in a dashed box, indicating its move to a new location. The original site is then repurposed, labeled 'Utilization of former site', and divided into four new functional areas: 'Office' (green), 'Military Hotel' (grey), 'Welfare Facility' (blue), and 'Retail' (orange).</p> |

Source: Lee et al. (2021) (in Korean)



Fig. 2 Gyeryong Spatel Private Use Method Type A
Source: Lee et al. (2021) (in Korean)



Fig. 3. Gyeryong Spatel Private Use Method Type B
Source: Lee et al. (2021) (in Korean)

계룡스파텔은 국방부에서 소유하고 있는 국유재산이다. 이를 민간에서 활용하기 위해서는 지금의 행정재산을 용도폐지 후 일반재산으로 전환하여 민간에 매각하거나, 기부 대 양여 사업 등을 통해 다른 지역에 이전하는 방식이 가능하다. 하지만 군과 지역사회의 상생을 고려했을 때, 시설의 매각 또는 이전보다는 기존의 기능을 유지하면서 일부 건축물 리모델링이나 복합화를 통한 유형 A, 또는 계룡스파텔 부지 내 유희토지를 활용하는 유형 B가 가장 현실적이다. 즉 노후화된 시설을 개축하여 기존의 기능을 개선하고 시설을 현대화하거나, 현재 녹지로 조성된 필지를 나누어 민간이 개발할 수 있도록 허용하는 것이다.

유형 A를 적용하면 사업방식으로는 국방부에서

자체적으로 개발하거나, 위탁기관(한국자산관리공사 또는 한국토지주택공사)을 통한 위탁개발, 신탁사를 통한 신탁 개발 등으로 개발할 수 있다(Fig. 2). 기존의 숙박 및 온천 기능과 복합할 수 있는 시설은 인구 유발시설인 워터파크, 오피스, 근생 및 판매시설, 실내 익스트림 스포츠 센터 등이 있으며, 주민편의시설인 공영주차장, 주민 체육시설 및 문화시설, 등을 고려할 수 있다. 인근에 젊은 유동 인구가 많고 지역이 가지고 있는 특수성을 고려하여 청년을 위한 시설을 추가 도입함으로써 지역 활성화에 이바지하는 동시에 군 장병과 가족들에게 더 다양한 복지서비스를 제공할 수 있다. 본 사업의 가장 큰 특징은 본연의 기능을 유지하면서 유사한 시설과 복합화가 가능하다는 점이다. 또한 토지개발을 최소화할 수 있어 계룡스파텔의 녹지공간을 보전할 수 있다.

유형 B를 적용하면 사업방식으로는 위탁개발, 신탁 개발, 민간 참여 개발 등이 검토될 수 있다(Fig. 3). 민간 참여의 경우 필지 분할로 소유권을 민간에 이양하게 되지만, 민간의 개발이익을 통해 계룡스파텔 건축물을 현대화 및 복합화할 수 있다는 장점이 있다. 다만, 기존의 녹지 부지를 개발함으로써 녹지공간이 축소되고 민간 개발 토지는 공공성 확보가 어렵다는 한계가 존재한다. 하지만 공공기관을 통한 위탁개발로 사업을 추진하는 경우 공공성과 수익성의 균형을 맞출 수 있을 것으로 기대할 수 있다.

5. 결론

인구감소와 고령화 등 인구구조변화, 대도시의 인구집중과 지역소멸, 신기술 발전에 따른 디지털 사회, 대규모 팬데믹 이후 생활권 계획의 필요성 대두 등 우리나라 사회는 빠른 여건 변화에 직면하고 있다. 이러한 변화는 도시공간의 지속적인 혁신을 요구하고 있으며, 질적인 도시성장으로 전환하기 위해 도시 내 가용공간의 필요성이 증가할 것으로 예상된

다. 이러한 측면에서 그동안 폐쇄시설로 인식되었던 군사시설이 도시 내 새로운 공간자원으로 주목받고 있다. 특히 군 복지시설은 주민들에게 비교적 친화적인 시설로 인식되어, 군의 복지 증진과 지역사회 발전을 제고할 수 있는 좋은 도시 자원이다. 군 복지시설은 군의 복지 증진을 위해 중요한 시설이나, 대부분 노후화되고 다양한 서비스를 제공하는 데는 한계를 가지고 있다.

본 연구의 목적은 도시 내 군 복지시설의 민간 활용방안을 모색하여 군의 복지 향상과 함께 지역사회와 함께 상생하는 방안을 도출하고자 한다.

결론적으로 다음과 같은 정책을 제안하고자 한다. 첫째, 군 장병, 가족, 퇴역 군인의 복지 확대를 위한 민간 참여의 활성화다. 본 연구에서 조사한 결과 대부분의 군 복지시설은 노후화되고 단일 서비스를 제공하고 있어 군 복지 수요에 대응하지 못하는 것으로 나타났다. 군의 한정된 예산으로 시설의 현대화와 다양한 서비스의 복합화에는 한계가 있어 민간 자본의 적극적인 활용이 필요함을 시사하고 있다. 따라서 민간의 수요가 있는 공간에 대해서는 과감히 민간자본을 유치하는 군의 혁신적 변화가 필요하다. 또한 군 복지시설의 민간 활용을 통해 발생하는 개발이익을 낙후된 지역에 재투자할 수 있는 제도적 기반을 마련하여 상대적으로 환경이 열악한 최전방 지역 등에 새로운 복지시설을 설치하는 방안 마련이 필요하다.

둘째, 군의 복지 증진과 지역사회가 함께 상생할 수 있는 제도적 기반이 마련이다. 특히 군과 지역사회가 소통할 수 있는 창고 마련이 필요하다. 국방부 또는 육군본부에 전담 부서를 설치하여 군 복지시설의 민간 참여 활성화를 촉진 시킬 필요가 있다. 전담 부서에서는 민간 활용에 대한 사업방식과 사업 타당성을 검토하고 민간 개발이익에 대한 재투자 전략을 마련할 필요가 있다. 또한 관련 중앙부처와 지자체, 지역 주민 등 다양한 이해관계가 간의 협의를 이끌

어갈 구심점의 역할도 필요하다.

셋째, 도시계획 측면에서 융통성 있는 개발방식 도입을 위한 제도 마련이 필요하다. 군 복지시설은 국방부가 소유하고 있는 국유재산이다. 국유재산 중 행정재산은 민간에서 개발하기에는 제도적 한계가 있어 국방부, 기획재정부, 지자체가 합심하여 다양한 사업방식을 마련할 필요가 있다. 본 연구에서는 원활한 사업추진을 위해 필지 분할, 장기대부, 민간 참여 개발 등 다양한 사업방식을 제안하고 있다.

마지막으로 거버넌스 구축을 제안한다. 군 복지시설의 민간 활용을 위해서는 국방부 또는 육군본부, 국유재산 총괄청인 기획재정부, 도시계획 권한을 가진 해당 지자체, 복지시설의 이용자인 군 장병과 가족, 시설 인근 지역 주민들, 자본을 투자하는 민간기업 등 다양한 이해관계자들의 거버넌스가 필요하다. 군 측과 민간 전문가들로 구성된 '민·군 상생발전위원회'를 설치하여 군 복지시설의 민간 참여 사업대상지 선정과 사업방식 검토, 주체 간의 갈등을 조정하는 역할이 필요하다.

군 복지시설의 민간 활용방안을 통해 군의 복지 증진과 도시 내 한정된 공간의 효율적 활용은 도시와 지역사회에 다양한 긍정적인 효과를 가져다줄 것으로 기대된다. 무엇보다 군 복지시설의 민간 활용을 통해 군가 지역사회가 합심하여 현재의 도시문제를 해결하고 미래세대를 위해 보다 좋은 도시환경을 제공한다는 관점에서 본 연구가 시사하는 바는 크다고 할 수 있다. 군과 지역사회가 협력적인 거버넌스를 구축하고 효율적인 민간 활용방식을 발굴한다면, 군의 복지 증진과 도시의 환경개선을 동시에 만족할 수 있을 것이다.

참고문헌

1. 강한구·강소영(2007), "국방부문의 민간자본활용(BTL)과 과제", 「국방정책연구」, 23(2): 81~112.

2. 국방부(2020), 「2020 국방통계 연보」, 서울.
3. 국회예산정책처(2009), 「국방·군사시설 이전사업 평가」, 서울.
4. 김영봉(2006), “군사시설 이전부지의 효율적 활용방안”, 「국토」, 302: 24~34.
5. 김재관·심재정(2007), “민군갈등의 원인과 갈등관리에 관한 연구: 육군 제35사단 이전사례를 중심으로”, 「한국거버넌스학회보」, 14(2): 203~237.
6. 김홍주·김인희·우명제(2009), “도심지 군부대 이전부지활용사례 연구”, 「한국정책학회보」, 18(4): 401~429.
7. 박영준·손기영(2016), “민군상생을 위한 지속가능한 군사시설 공유방안 연구”, 「한국건설관리학회 논문집」, 17(2): 110~117.
8. 박준영·이은엽·송선영·염정식(2014), “군사시설 이전부지 공원과 사례분석을 통한 시사점 도출”, 「LHI Journal」, 5(4): 225~234.
9. 유한옥·유경준(2009), 「군 복지시설 확보 및 운영사업」, 서울: 한국개발연구원.
10. 이승욱·배유진·조정희·유현아·어은주(2021), 「도시 내 군복지시설의 민간활용 제고를 통한 상생협력 강화방안」, 세종: 국토연구원.
Lee, S. U., Y. J. Bae, J. H. Cho, H. A. You and Y. Yu, (2021), *Policy Suggestions for the Private Use of Military Welfare Facilities in Urban Area*, Sejong: KRIHS. (in Korean)
11. 이왕건·정미숙·김우락·류태희·이유리·이현수·조재범·주희선(2011), 「군사시설 이전부지를 활용한 재생사례, 창조적 도시재생 시리즈」, 안양: 국토연구원.
12. 조홍식(2010), “육군 직업군인복지의 발전 방안”, 「한국사회과학」, 32: 155~181.
13. 지준만·김형주(2015), “이전적지의 유형별 활용 사례 및 활용촉진방안 연구”, 「한국도시행정학보」, 28(2): 145~169.

요약

본 연구의 목적은 도시 내 군 복지시설의 민간 활용방안을 모색하여 군의 복지 증진과 지역사회와의 상생 방안을 모색하는 데 있다. 군 복지시설 민간 활용의 개념은 민간이 군 복지시설을 활용해 추가적인 효용이나 부가가치를 창출하는 활동을 의미하며, 민간이 해당 시설을 이용하는 것과 민간의 개발행위로 시설의 고도화나 유희부지의 개발을 모두 포함하는 개념이다. 군 복지시설은 군 장병들과 가족들의 복지 증진 차원에서 매우 중요한 시설이지만, 대부분의 시설이 노후화되어 건물의 리모델링을 통한 시설의 현대화가 필요한 실정이다. 도시 측면에서 군 복지시설은 주민 친화적인 시설로 인식되어 있어 지역사회와 함께 활용할 수 있는 좋은 도시 자원이기도 하다. 본 연구에서 시행한 주민 설문조사 결과 군 복지시설은 주민들에게 더 이상 기피 시설이 아니며, 민간 활용의 필요성에 대해 긍정적으로 응답하였다. 따라서 군 복지시설의 민간 활용은 활용은 군의 복지 증진과 지역사회에 필요한 시설을 제공할 수 있는 최적의 공간으로 그 활용방안을 모색할 필요가 있다. 본 연구에서는 군 복지시설 중 민간 활용이 가능한 시설을 도출하기 위해 전국 108개 복지시설 중 영외에 있는 시설 80개를 분석하였다. 그 결과 도시 내 9개 시설에 대해 민간 활용이 가능할 것으로 분석되었으며 민간 활용방식의 유형으로 3가지를 방안을 제시하였다. 정책제언으로는 군 복지 확대를 위한 민간 참여 활성화와 군과 지역이 상생할 수 있는 제도적 기반 마련 방안을 제시하였다. 또한 군 복지시설의 효율적인 개발방식과 다양한 주체 간의 거버넌스 구축방안 등 군의 복지 증진과 도시의 환경을 동시에 개선하기 위한 정책 방향을 제시하였다.

주제어: 군 복지시설, 민간 활용, 현대화 및 복합화, 유희공간 활용, 군과 사회와의 상생