

2022  
10. 24

KRIHS POLICY BRIEF  
No. 888

발행처 국토연구원  
발행인 강현수  
www.krihs.re.kr



# 국토정책 Brief

KRIHS POLICY BRIEF

## 도시 내 군 복지시설의 민간활용을 통한 군과 지역사회의 상생발전 방안



### 주요 내용

- 1 군 복지시설은 주민친화적 시설로, 특히 도심 내 위치한 군 복지시설은 입지적 특성과 활용성에 대한 가치가 높게 평가되어 적극적인 민간활용방안 모색이 필요
- 2 군 복지시설의 민간활용은 민간을 통한 효용증대 및 부가가치를 창출하는 활용을 의미하며 민간을 활용한 시설의 고도화 및 부지의 개발을 포함
- 3 실제로 민간활용이 가능한 도시 내 군 복지시설은 9개로 도출되었으며, 시설 특성에 따라 ① 시설 현대화 및 기능 복합화, ② 유희부지 민간활용, ③ 시설 이전 후 이전부지 민간활용, ④ 기존 시설 민간 공동이용 등 네 가지 유형으로 구분하여 각각 도입기능과 사업방식을 제시
- 4 대전 계룡스파텔을 시범사업으로 선정하여 시설 현황과 주변지역 특성, 지역 수요를 고려한 복합 도입기능을 제시하고 다양한 사업방식 등 구체적인 개발방안을 제시

### 정책제안

- 1 국방부에서는 ‘(가칭)군 복지시설 민간활용 중장기 계획’을 마련하여 군 복지시설 사업대상과 우선순위를 도출하고 사업방식 및 개발이익에 대한 재투자 등 종합계획을 수립
- 2 국방부 또는 육군본부에 군 복지시설 민간활용 관련 전담 부서를 설치하여 군과 지역사회가 상시 소통할 수 있는 창구를 마련하는 등 군 복지시설의 민간활용 활성화를 위한 정책 전환
- 3 군 복지시설은 군이 소유한 국유재산으로 다양한 민간참여 사업방식을 검토하고 도시계획 측면에서 효율적이고 융통성 있는 개발방식 도입 등 상생협력을 위한 제도적 기반 마련
- 4 ‘(가칭) 민-군 상생발전위원회’를 설치하여 군 복지시설을 포함한 다양한 군사시설의 민간활용방안을 모색하는 등 지속가능한 거버넌스 구축 필요

이승욱 국·공유지연구센터장  
배유진 부연구위원  
조정희 부연구위원  
유현아 부연구위원  
어은주 연구원

## 1

## 군 복지시설 현황과 특성

군 복지시설은 군과 가족의 복지를 증진하기 위하여 운영되는 시설을 의미

군인복지 관련 시설은 '복지시설'과 '체육시설' 등 두 가지로 구분되며 「군 복지시설 및 복지기금 관리 운용 훈령」에서 추가적인 시설을 규정

- '복지시설'은 군인의 복지를 증진하기 위해 국방부 장관이 운영하는 군인자녀 기숙사, 매점 및 영내 주유소, 복지회관, 휴양소 및 콘도미니엄 등을 의미
- 군 복지시설은 필요 시 국방부장관이 허가하는 범위 내에서 군인 이외의 사람도 이용 가능

표 1 군 복지시설의 유형

구분	시설 유형	법적 근거
복지 시설	군인 자녀 기숙사	「군인복지기본법」 제2조 3호
	군 매점, 영내 주유소	
	복지회관, 휴양소 및 콘도미니엄	
	국방부 및 각 군에서 유료로 운영하는 레저시설	군 복지시설 및 복지기금 관련 운용 훈령 제2조 3호
	국방부 및 각 군에서 직영하는 상가, 식당 및 그 밖의 판매시설	
	국유재산 중 군인 및 군무원과 그 가족의 복지증진을 위해 사용허가, 관리위탁, 특약매입거래 및 위·수탁거래 등을 통해 운영하는 상가, 식당 및 그 밖의 판매시설	
이상의 시설에 부수되는 시설	「군인복지기본법」 제2조 3호	
체육 시설	군인의 체력을 유지·향상하기 위하여 설치된 시설(군 골프장 포함) ※ 운동장, 체육관, 풋살장, 테니스장 등 장병들의 기본체육 활동을 위한 부대시설 제외	「군인복지기본법」 제2조 4호, 군 복지시설 및 복지기금 관련 운용 훈령 제2조 4호

전국 군 복지시설은 총 108개로 이 중 도시 내 입지한 시설은 총 50개로 분석

군 복지시설 활용의 최저 조건을 소거한 50개 도시 내 군 복지시설의 건축 연도를 살펴본 결과 준공 이후 20년 이상 된 시설은 총 26곳

- 유형별로 살펴보면, 웨딩홀과 콘도는 모두 20년 이상 된 건축물로 나타났으며, 복지회관, 기숙사, 쇼핑타운 또한 노후화된 시설이 다수

50개 시설의 용적률 분석 결과, 41개 시설의 용적률 달성도가 50%에 미치지 못해 대부분의 시설들은 해당 용적률 상한선에 미치지 못하고 있는 것으로 파악

- 대부분의 도시 내 군 복지시설들은 층수를 높여 증축하거나 재건축할 수 있는 여력을 보유
- 시설별로 볼 때, 용적률 적용도가 가장 낮은 복지회관의 경우 현재는 주로 2~3층으로 되어 있어, 향후 증축하여 타 기능도 함께 도입하는 방안을 고려할 필요

건폐율의 경우 37개 시설들의 건폐율 적용도가 50%에 미치지 못하는 것으로 분석

- 기숙사, 복지회관, 쇼핑타운, 숙박시설 등의 경우 유휴부지가 많은 것으로 나타나 이러한 부지를 더욱 효율적으로 활용할 수 있는 방안을 검토할 필요

## 2

## 도시 내 군 복지시설의 민간활용 필요성

## 도시 내 군 복지시설 민간활용을 통한 군(軍)-관-민의 상생 필요

(군과 지역사회의 상생) 노후화 또는 저활용되고 있는 군 복지시설의 민간활용 제고를 통해 군에서는 새롭고 다양한 복지서비스를 제공 받고 지역에 필요한 다양한 기능들을 복합화하여 민-군이 상생(Win-Win)하는 협력 전략이 필요

- 군-관-민 협력거버넌스는 군과 공공부문 및 민간사회의 상호 의존적 협력관계로서 ‘윈-윈(win-win model)’이라는 개념적 성격을 보유
- 특히, 일반적으로 민간과 군, 공공은 항상 상호 대립적인 관계에서 지역 갈등을 겪고 있음을 고려할 때, 이러한 갈등 해결방안으로 기존의 회피가 아닌 상생전략의 중요성 강조

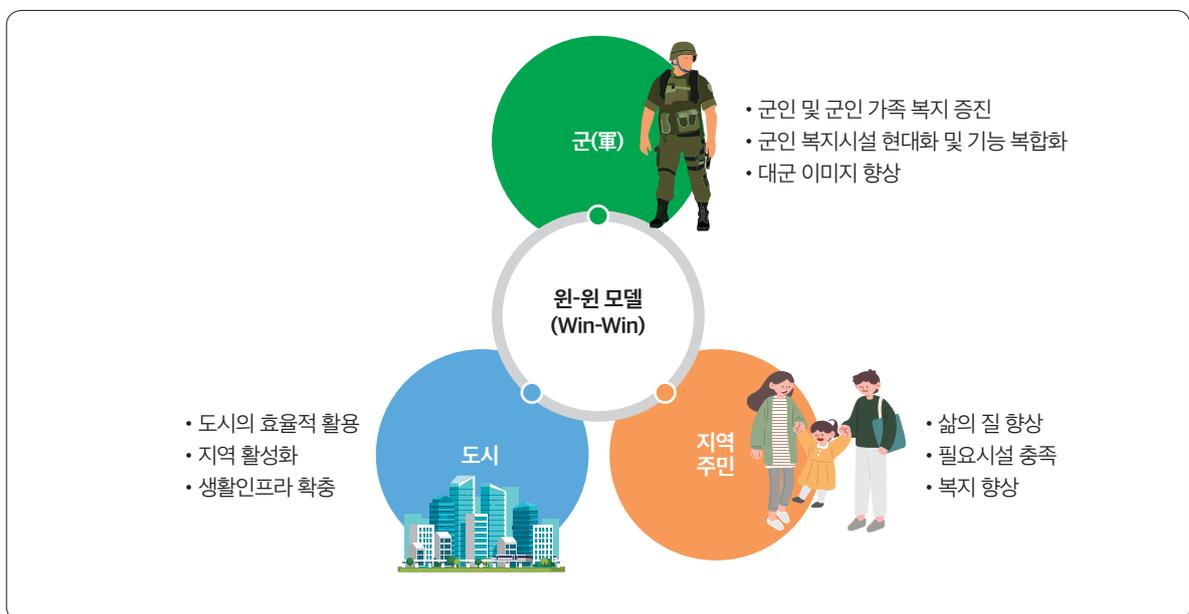
(군 측면) 군 복지시설의 노후화 및 단일기능 등 복지서비스 제고 필요

- 군 복지시설들은 모두 단일 기능 중심이어서, 군인과 그 가족들이 한곳에서 다양한 체험을 하고 즐길 수 있는 시설이 부족한 상황
- 군 복지시설 중 숙박시설, 쇼핑센터, 체육시설 등의 시설은 기타 민간시설에 비해 노후화되었고, 기능도 복합화되지 못해 군인 복지 제공에 있어 효율성 저하
- 현재 복지 사각지대에 놓여 있는 군인 가족에 대한 지원을 강화하기 위해, 군인 가족지원센터, 아동·노인 돌봄시설의 확충이 절실

(지역사회 측면) 도시 내 한정된 토지의 비효율적인 활용

- 도시지역 내 군 복지시설은 용도지역상 개발이 용이하고 추가적인 개발여력이 있는데도 불구하고 토지의 최우효 활용 미흡
- 현 시설부지의 저밀 개발로 인해 해당 지자체에서 정한 용도지역별 건폐율 및 용적률 상한에 비해 현저히 낮은 것으로 분석
- 일부 군 복지시설은 도심 등 입지가 우수한 지역에 입지하고 있으나, 대부분 주차장으로 사용하거나 방치한 사례도 발생

그림 1 군 복지시설 민간활용을 통한 군-도시-지역주민의 상생발전 모델



## 3

## 도시 내 군 복지시설 민간활용방안 검토

군 복지시설의 민간활용은 민간이 추가적인 효용이나 부가가치를 창출하는 활동을 의미

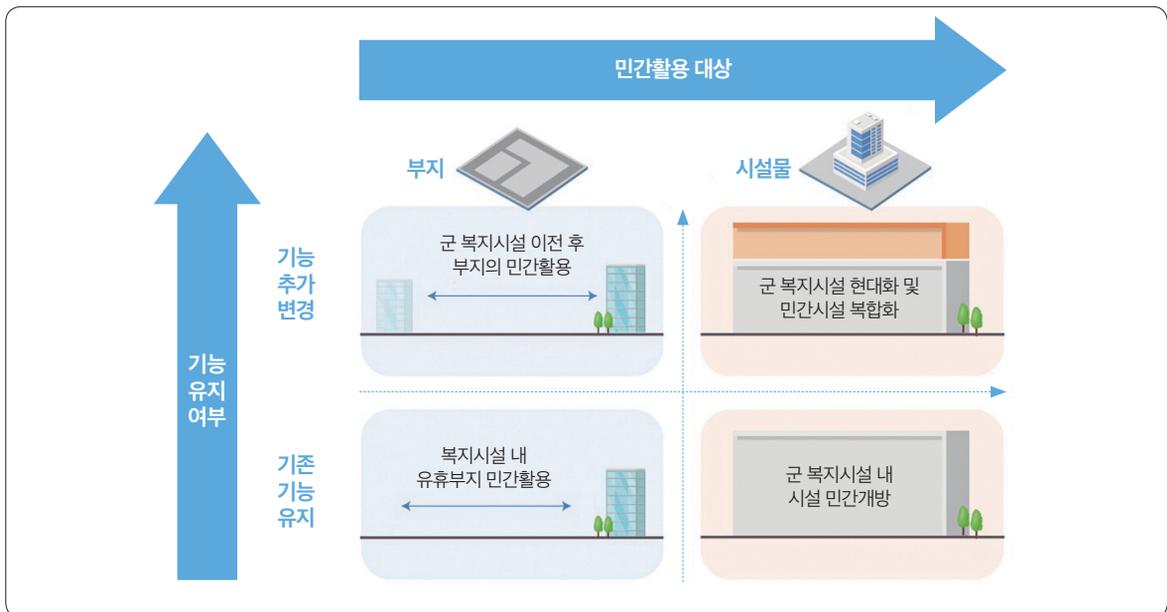
(개념) 기존 시설의 보수·개선 및 신규 시설의 증축이나 기능변경 외에, 복지시설 부지이용 수요변화에 대응한 토지의 복합적 이용으로 정의

- 민간이 추가적인 효용이나 부가가치를 창출하는 행위, 민간이 해당 시설을 이용하는 것과 민간을 활용한 시설의 고도화 또는 부지의 개발을 포함

(유형) 군 복지시설 민간활용의 유형으로 군 복지시설 현대화 및 민간시설 복합화, 유휴부지 민간활용, 시설이전 후 이전부지의 민간활용, 시설의 민간개방 등 네 가지 유형을 제시

- 복지시설이라는 건축물의 민간활용은 지역주민 등 민간이 복지시설에 이용료를 지불하고 해당 시설이 제공하는 서비스를 이용하는 것과 복지시설의 고도화 사업을 통해 신규 부가가치를 창출하는 활동으로 구분
- 복지시설이 위치한 부지의 민간활용은 해당부지를 활용한 개발사업으로 나뉘는데 기존 기능의 유지 여부(기능변경/유지)와 민간활용의 대상(부지/건물)에 따라 구분

그림 2 군 복지시설 민간활용의 유형



도시 내 군 복지시설 중 민간활용이 가능한 대표 시설 9개를 도출

도시지역에 입지한 군 복지시설 중 용도지역상 개발가능 지역, 추가적인 개발여력이 있는 시설, 노후된 시설, 단독으로 개발된 경우, 입지여건상 고밀개발의 가능여부 등을 기준으로 했을 때 민간활용이 가능한 복지시설은 9개로 도출

도출된 시설에 대해 위에서 언급한 네 가지 민간활용 유형을 적용하고 지역여건에 맞는 적절한 복합기능을 설정하며 실현성 있는 사업방식을 제안함으로써 군과 지역사회의 상생을 도모할 수 있도록 유도

표 2 9개 대표 군 복지시설의 민간활용 제고방안 제안

시설유형	구분	활용유형	도입기능	개발형태	사업방식
기숙사	서울 대방학사(1관)	현대화, 복합화	생활인프라, 공공주택, 공공시설	증축, 리모델링	위탁, 신탁개발
	대구 무열학사	유휴부지, 활용	생활인프라, 공공주택, 공공시설	증축, 토지개발 (필지분할 시)	위탁, 신탁개발 민간참여개발(필지분할 시) BTO
	계룡시 계룡학사	현대화, 복합화	생활인프라, 공공주택, 연구창업	증축, 리모델링	위탁, 신탁개발
복지회관	인제 을지회관	현대화, 복합화	생활인프라, 공공시설, 교통물류	증축, 리모델링	위탁, 신탁개발
호텔	대전 계룡스파텔	유휴부지 활용	문화관광시설, 콤플렉스상권, 생활인프라	증축, 토지개발 (필지분할 시)	위탁, 신탁개발, 민간참여개발(필지분할 시), BTO
쇼핑타운	계룡시 계룡대쇼핑타운	현대화, 복합화	생활인프라, 콤플렉스상권, 문화관광	증축, 리모델링	위탁, 신탁개발
숙박시설	가평 수기사 맹호회관	유휴부지 활용	생활인프라, 콤플렉스상권, 문화관광	증축, 토지개발 (필지분할 시)	위탁, 신탁개발
	양양 총용회관	현대화, 복합화	생활인프라, 문화관광, 공공시설	증축, 리모델링	위탁, 신탁개발
	장성군 상무레스텔	유휴부지 활용	생활인프라, 공공주택, 공공시설	증축, 토지개발 (필지분할 시)	위탁, 신탁개발, 민간참여개발(필지분할 시), BTO

**도시 군 복지시설 중 대전 계룡스파텔을 시범사업으로 민간활용 방안을 제안**

9개 시설 중 개발이 용이하고 파급효과가 가장 클 것으로 예상되는 대전 계룡스파텔을 시범사업 대상으로 선정하여 구체적인 개발방안을 도출하는 등 시범사업을 제안

- 중증에서도 주변지역에 대한 파급효과를 고려하여 부지 규모가 가장 크고 유휴부지가 많은 계룡스파텔을 최종 대상으로 선정

대전 계룡스파텔 및 주변 지역의 일반현황을 분석하고, 지역수요를 조사하는 등 개발의 기본방향을 도출

- 대전 계룡스파텔은 유성구에 위치하여 있으며 전체 부지 중 절반이 녹지로 조성되어 유성온천지구 내에서도 가장 큰 녹지공간을 제공
- 온천 및 호텔이 위치한 본관과 대온천탕과 마트가 위치한 스파마트를 제외하고 기타 공간은 미·저활용되고 있는 실정

지역주민과 지자체, 민간의 의견에 따라 공공성과 사업성이 조화된 복합화된 도입기능을 제시하고 실천 가능한 개발방안을 도출

- 도입기능은 문화·체육기능, 현재의 기능 유지, 공원 및 녹지기능, 대규모 집객시설인 상업시설 등 네 가지 기능 유형을 제안

개발방안은 건축물의 현대화 및 복합화, 미활용 토지의 신규 개발, 필지분할을 통한 적극적인 개발 등 3가지로 대안을 제시

- (건축물의 현대화 및 복합화) 계룡스파텔 본관 또는 부지 내 일부 건축물을 리모델링하여 지역에 필요한 기능을 추가
- (미활용 토지의 신규 개발) 계룡스파텔을 리모델링하고 미활용토지를 적극적으로 개발하는 형태
- (필지분할을 통한 적극적 개발) 민간자본을 활용한 리모델링 및 미활용토지의 적극적인 개발형태

## 4

## 결론 및 정책제언

## 군 복지시설의 민간활용을 통한 군과 지역사회의 상생발전을 기본방향으로 설정

## 군 복지시설의 민간활용 활성화를 위한 군의 정책 전환

- 군의 한정된 예산으로 군 복지시설의 현대화와 시설 확충에는 한계가 있으므로 민간자본을 적극 유치할 필요가 있으며, 민간의 수요가 있는 시설에 대해서는 과감히 민간의 제안을 받아들이는 군의 혁신적 정책 전환이 필요
- (가칭) 군 복지시설 민간활용 중장기 계획을 수립하여 활용 가능한 시설을 도출, 우선순위, 활용유형에 따른 추진전략 및 실현 가능한 실천전략을 마련
- 도시 내 군 복지시설의 민간활용으로 발생하는 개발이익을 타 지역에 재투자할 수 있는 제도적 기반 마련
- 국방부나 육군본부에 군 복지시설 민간활용 전담 부서를 설치하여 민간에서 제안하는 사업방식과 그 타당성을 검토하고 개발이익에 대한 적절한 재투자 전략을 마련할 필요

## 국유재산 개발의 민간참여 활성화 방안 검토

- 국유재산 필지분할을 통한 민간참여 및 국유재산 유지·보전방식의 사업화 등 국유재산 개발과 도시계획 측면에서의 다양한 민간참여방안 마련

## 군 복지시설 민간활용 활성화를 위한 다양한 이해관계 간의 협력 거버넌스 구축

- (가칭) 민-군 상생발전위원회의 설치로 다양한 사업방식의 틀을 마련하고 도시문제를 함께 풀어갈 수 있는 제도적 기반이 필요
- 국방부 및 기획재정부와 지자체가 공동 훈령을 마련하여 상생협력을 위한 제도적 기반 마련이 필요

## 군 복지시설의 민간활용 제고를 통해 군과 지역사회가 다양한 도시문제를 함께 해결해 나갈 수 있는 방안을 제시했다는 점에서 본 연구가 가지는 의의는 큼

- 군과 지역사회가 협력적인 거버넌스를 구축하고 다양한 개발방식을 발굴하여 군의 복지 강화와 주민들의 삶의 질이 개선될 수 있도록 성과를 거두기 위해서는 지속적인 관심과 노력이 필요

※ 이 브리프는 "이승욱, 배유진, 조정희, 유현아, 어은주 외. 2022. 도시 내 군 복지시설의 민간활용 제고를 통한 상생협력 강화방안. 세종: 국토연구원"의 내용을 요약 정리한 것임.

- **이승욱** 국토연구원 국·공유지연구센터장  
(sylee@krihs.re.kr, 044-960-0249)
- **배유진** 국토연구원 도시연구본부 부연구위원  
(yjbae@krihs.re.kr, 044-960-0649)

- **조정희** 국토연구원 주택·토지연구본부 부연구위원  
(jhcho@krihs.re.kr, 044-960-0569)
- **유현아** 국토연구원 국토계획·지역연구본부 부연구위원  
(hayou@krihs.re.kr, 044-960-0310)
- **어은주** 국토연구원 도시연구본부 연구원  
(zyyu@krihs.re.kr, 044-960-0192)

