

접경지역 군사규제의 개선방안에 관한 연구

- 군사시설보호구역 관련 갈등을 중심으로 -

A Study on Improvement of Military Regulations in the Border Area
- Focusing on Conflicts Related to Protection Zone of Military Installations -

심재정*

Shim, Jae Jeong

目次

I. 서론	3. 외국의 관리사례 분석
1. 연구배경 및 목적	4. 시사점
2. 연구범위 및 방법	IV. 군사규제 개선 방안
3. 선행연구의 검토	1. 군사시설보호구역 관리 개선
II. 이론적 고찰과 연구의 분석 틀	2. 민-군 협력 및 상생 방안 강구
1. 접경지역 군사규제와 민-군관계	V. 결 론
2. 연구의 분석 틀	1. 연구 결과의 요약
III. 접경지역의 군사규제 실태	2. 연구의 한계와 과제
1. 공간적 특수성과 군사규제와 관계	<abstract>
2. 군사규제의 환경변화와 갈등관리	<참고문헌>

ABSTRACT

1. CONTENTS

(1) RESEARCH OBJECTIVES

Analyzing conflicts related to protection zone of military installations, one of the representative military regulations on border area in Korea. Seeking rational military regulations and civil-military cooperation for the civil-military balance

(2) RESEARCH METHOD

Literature search method is used, searching the results of existing research, press releases, and materials of relevant institutions on military regulations on border area.

* 주 저 자 : 강남대학교 교양교수부 교수, 행정학박사. shimjjdr@nate.com

▷ 접수일(2017년 8월 8일), 수정일(1차: 2017년 9월 12일), 게재확정일(2017년 12월 20일)

(3) RESEARCH FINDINGS

Derived problems of laws related to military regulations on border area including protection zone of military installations and analyzed actual management and conflicts. Formulated a way to improve rational military regulations and induce cooperation and support of the local community.

2. RESULTS

Local government and the residents of the border area are highly discontent about the government and the military for the backwardness of the area is intensified due to military regulations. Therefore, the military needs to adjust the protection zone of military installations and reinforce the local cooperation system for the civil-military balance.

3. KEY WORDS

- Protection Zone of Military Installations, Civil-military Relations, Military Regulations, Border Area, Border Area Support Act

국문초록

경기도 및 강원도 북부지역 군사분계선과 인접한 접경지역은 군사적 특수성으로 인하여 군사시설보호구역 설정 등 군사규제를 포함한 토지이용 제한의 규제를 받고 있어 지역 환경이 매우 낙후된 지역이다. 이에 따라 정부에서는 접경지역을 지원하기 위한 접경지역지원법(2000) 제정과 접경지역종합계획(2003) 수립 등의 정책을 추진하였다. 그러나 지역사회로부터 군사시설보호구역 축소·조정 및 군사규제에 상응한 정부 지원의 요구가 지속적으로 제기하고 있다. 따라서 본 연구는 시간적으로 2010년부터 현재까지로 하였고, 공간적 범위는 접경지역 군사시설보호구역으로 하여 문헌연구를 통해 연구하였다. 접경지역지원법과 군사규제와의 관계, 군사시설보호구역 운영과 갈등 실태 등을 분석하여 합리적인 군사규제 및 민-군 협력 방안을 모색하였다. 연구 결과, 접경지역 지방자치단체 및 주민들은 군사규제로 인한 지역 낙후도 심화로 정부 및 군에 대한 불만이 높은 실정이다. 따라서 군에서는 변화된 안보환경을 고려하여 군사시설보호구역을 합리적으로 조정하고 민-군이 상생할 수 있는 지역협력체계를 강화할 필요가 있다.

핵심어 : 군사시설보호구역, 민-군 관계, 군사규제, 접경지역, 접경지역지원법

I. 서 론

1. 연구 배경 및 목적

경기도 및 강원도 북부지역 군사분계선(MDL: Military Demarcation Line)과 인

접한 접경지역은 군사적 특수성을 갖고 있다. 이로 인해 군사시설보호구역 설정 등 군사규제를 포함한 토지이용 제한의 규제를 받고 있어 매우 낙후된 지역이다. 2000년대 들어 남북관계가 점차 개선되고, 해당 지역사회와 주민들의 규제 완화 및 지역 발전대책에 대한 요구가 증가하였다.

이에 따라 정부에서는 접경지역을 지원하기 위한 접경지역지원법(2000)¹⁾ 제정과 접경지역 종합계획(2003)²⁾ 수립 등의 정책을 추진하였다. 그러나 지역사회로부터 군사시설보호구역 축소·조정 및 군사규제에 상응한 정부 지원의 요구가 지속적으로 제기되고 있다.

접경지역에서의 군사규제는 군사시설을 보호하고 군사 작전을 원활하게 수행하기 위해서 필요하다. 군사시설보호구역에서는 민간인 출입 통제 등 군사 활동을 방해하는 각종 행위를 제한하고 있다. 이러한 과정에서 지역발전을 저해하거나 지역주민들에게 불편을 초래함으로써 갈등이 발생하고 있다. 특히 경기북부지역의 경우 수도권에 포함되어 군사규제뿐만 아니라 토지이용에 중첩적인 규제를 받고 있어 경기도 내에서도 경제적 낙후가 심화된 지역이다. 강원도 접경지역에 포함된 5개 군은 행정구역 면적의 53.3%가 군사시설보호구역에 포함되어 지역사회로부터 군사규제 완화 요구가 높은 실정이다.³⁾

지방자치체가 정착되면서 지방자치단체들은 지역발전을 우선시하고 있으며, 주민들의 의식도 국가안보보다는 개인의 이익을 중시하고 있다. 이러한 상황에서 민-군 갈등은 대군 불신감을 조성하고 오히려 국가안보를 위협하는 요인이 될 수 있다. 따라서 정부나 군에서는 군사규제로 인해 불이익을 받는 개인이나 지역사회에 대해 적절한 보상 등의 대책을 강구할 필요가 있다. 현재 접경지역의 지방자치단체에서는 정부 지원 관련 법규 개정과 군사규제 완화 등 합리적인 개선대책을 요구하고 있는 실정이다.

본 논문은 이러한 문제의식에서 출발하였다. 연구의 목적은 접경지역에서 군사시설보호구역과 관련한 군사규제 등으로 발생하는 민-군 갈등 실태를 분석하고, 외국의 사례 연구를 통해

변화되고 있는 국가안보 상황 하에서 민-군이 상생할 수 있는 합리적인 군사규제 및 민-군 협력 방안을 모색함에 있다. 본 연구를 통하여 접경지역 관련 갈등해소에 크게 기여하리라 사료된다.

2. 연구범위 및 방법

본 연구의 범위는 다음과 같다. 공간적으로 현행 접경지역 군사규제 중에서 군사시설보호구역을 대상으로 하였고, 시간적으로 2010년대 이후 나타난 지방자치단체의 활동이나 주민들의 집단민원 사례로 한정하였다. 민-군 협력방안은 갈등해소 차원에서 경기도(인천광역시 포함)와 강원도의 특성에 부합하는 합리적인 접경지역 군사시설보호구역 운영 개선 및 주민지원 방안 등을 포함하였다.

연구의 방법은 필요한 자료에 대해 접경지역 및 군사규제와 관련된 기존 연구 결과, 언론 보도자료, 관련기관 자료 등 문헌조사의 방법을 사용하였다. 정책적 대안에 대해서는 한국 국방연구원 관계 전문가의 자문을 통해 문헌조사의 한계를 보완하였다.

3. 선행연구의 검토

부동산 기술론 분야의 연구로서 접경지역 군사시설보호구역과 관련된 주제의 연구는 많지 않았다. 연구 분야는 접경지역지원특별법 등 법제적인 분야, 접경지역개발 관련 경제적인 분야, 민-군 관계 분야 등 크게 3가지로 구분할 수 있다. 이 가운데 민-군관계 분야는 상대적으로 적었다.

첫째, 접경지역지원특별법 관련 법·제도적인 문제이다. 김현수(2008)⁴⁾는 경기북부 접

1) 2000년 1월 「접경지역지원법」과 2000년 8월 「접경지역지원법시행령」이 제정되었으며, 2011년 4월 14일 「접경지역지원특별법」(법률 10599호)으로 개정되었다.

2) 접경지역종합계획은 「접경지역지원법」 제4조, 동법 시행령 제3조에 의거 당시 행정자치부에서 수립한 2002~2012년 간 접경지역의 개발 및 보전, 발전 전략과 사업 등이 포함된 정책 및 종합, 전략 계획이다.

3) 김범수, “접경지역 규제해소를 통한 발전방안 제시”, 접경지역 발전을 위한 국회토론회 발표자료, 접경지역시장군수협의회, 2016.8.26, p.22.

4) 김현수, “경기북부 접경지역개발의 실태와 지원제도의 개편방안”, 도시행정학보, 한국도시행정학회, 2008, 제21집 제1호, pp.269-286.

경지역 개발과 관련한 접경지원지원법 등 관련 법규에 대한 연구를 통해 추진체계 개편의 필요성을 제기하였다. 정진원 외(2016)⁵⁾는 인천광역시 접경지역 토지이용규제에 관한 연구를 통해 수도권으로서 토지이용규제를 중첩적으로 적용받는 관련 법안의 문제점을 제시하면서 토지이용규제완화에 대한 개선방안을 제시하였다. 황금희 외(2013)⁶⁾는 접경지역지원특별법에 의한 경기북부 접경지역 지원 실태 분석을 통해 발전 잠재력을 활용하기 위한 다양한 발전방안을 제시하였다. 둘째, 접경지역 군사시설보호구역으로 인한 개발 제한과 관련된 경제적 문제이다. 소성규(2007)⁷⁾는 독일의 접경지역지원 사례 연구를 통해 접경지역 개발 및 지원 정책의 필요성을 제시하였다. 김영봉(2009)⁸⁾은 독일·중국·예멘 등 외국의 접경지역 사례를 통해 접경지역의 평화적 활용방안을 제시하였다. 허훈(2007)⁹⁾은 한국의 접경지역정책이 규제정책과 소극적 지원정책으로 불균형하다고 지적하면서 균형 유지 및 통일정책 전개를 주장하였다. 셋째, 접경지역 군사시설보호구역 운영과 관련한 지역사회와의 관계 개선에 대한 연구이다. 기존 연구는 주로 군사시설의 입지 및 운영과 관련한 연구에 집중되었으며, 군사시설보호구역 지정으로 인한 갈등관리 연구는 매우 적었다. 윤성호 외(2007)¹⁰⁾는 경기북부지역의 개발을 위해 이해당사자들이 참여하는 협력적 거버넌스 구축의 필요성을 제시하였다. 김범수(2016)¹¹⁾는 강원도 접경지역 규제 관련 연구를 통해 접경지역의 현안과 과제, 민-군 협력방안 등을 제시하였다.

본 연구가 기존 연구와의 차별성은, 종전연구가 주로 토지이용 규제와 관련한 발전방안에 초점을 맞추었으나, 군사시설보호구역과 관련된 갈등 해소 및 민-군 관계 발전에 대한 체계적 연구가 부족한 실정이다. 또한 시·도단위 개별 자치단체에 대한 연구 위주로 진행되었으며, 변화된 국가안보 상황을 고려하여 차별화된 발전방안을 제시하는 종합적인 연구는 부족하였다. 따라서 접경지역 내 군사시설보호구역 규제와 관련한 갈등 실태와 변화된 안보환경을 고려한 민-군 상생 차원의 개선방안 도출이 필요하였다.

II. 이론적 고찰과 연구의 분석 틀

1. 접경지역 군사규제와 민-군관계

1) 접경지역과 군사규제의 의의

접경지역이란 「접경지역지원특별법」(법률 제14285호, 2016.12.2. 개정) 제2조에 “1953년 7월 27일 체결된 「군사정전에 관한 협정」에 따라 설치된 비무장지대 또는 해상의 북방한계선과 잇닿아 있는 시·군과 「군사기지 및 군사시설 보호법」 제2조 제7호에 따른 민간 인통제선(이하 ‘민통선’이라 한다) 이남(以南)의 지역 중 민통선과의 거리 및 지리적 여건 등을 기준으로 하여 대통령령으로 정하는 시·군을 말한다. 다만, 비무장지대는 제외하되 비무장지대 내 집단취락지역은 접경지역으로 본다.”고 규정하고 있다.¹²⁾ 우리나라의 접경지역이 외국과 다

5) 정진원 등, “인천광역시 접경지역 토지이용규제에 관한 연구”, 대한지리학회지, 대한지리학회, 2016, 제51권 제2호, pp.255-268.

6) 황금찬·구성환, “접경지역지원특별법에 의한 접경지역 지원실태와 개선방향 연구”, 정책연구 2013-21, 경기개발원, 2013, pp.77-81.

7) 소성규, “독일 접경지역 지원 정책의 시사점”, 법과 정책연구, 한국법정책학회, 2007, 제7집 제2호, pp.409-431.

8) 김영봉, “우리나라 접경지역의 공간적 특성과 발전전략에 관한 연구”, 한양대학교 대학원 박사학위논문, 2009, pp.24-30.

9) 허훈, “한국 접경지역의 성격과 접경지역정책의 변화방향: 경기도 북부지역을 중심으로”, 현대사회와 행정, 한국국정관리학회, 2007, 제17권 제3호, pp.127-150.

10) 윤성호 등, “경기북부접경지역 개발을 위한 협력적 거버넌스 구축에 관한 연구”, 한국사회학회 사회학대회논문집, 한국사회학회, 2007, pp.1247-1265.

11) 김범수, 앞의 발표자료, pp.23-38.

12) 「접경지역지원특별법 시행령」(대통령령 제28054호, 2017.5.29 개정) 제2조에 명시된 접경지역의 범위는 인천광역시(옹진군, 강화

른 점은 남북한 간 군사적 충돌의 가능성이 상존하고 있으며, 북한과의 교류가 제한적이라는 점이다.¹³⁾ 이러한 성격으로 인해 접경지역에 대한 국가균형발전보다는 군사작전을 우선시하는 국가안보정책을 추진함으로써 여타지역에 비해 낙후도가 극심한 편이다.

규제는 규칙이나 법령, 관습 따위로 일정한 한도를 정하여 어떤 대상을 제재하는 것이다. 정부 규제는 정부가 국민의 행위를 바람직한 방향으로 유도하기 위해 만든 규율¹⁴⁾이다. 정부가 시장 실패 감소 및 공익 증진을 위해 국민의 합의에 의한 공공목적에 따라 민간 활동을 규제할 수 있다.¹⁵⁾ 유사한 용어로 행정 규제는 국가나 지방자치단체가 특정한 행정 목적을 실현하기 위하여 법령 등을 통해 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것¹⁶⁾을 말한다. 따라서 군사규제는 정부가 군사와 관련된 사항에 대해 만들어 놓은 규제라고 할 수 있으며, 대표적으로 군사시설보호구역 설정을 들 수 있다.

군사시설보호구역은 「군사기지 및 군사시설보호법」에 의거 통제보호구역, 제한보호구역, 대공방어협조구역, 비행안전구역, 민통선 등으로 구분하고 있다.¹⁷⁾ 접경지역은 다수 군사시설보호구역으로 설정되어 동서로 강원도, 경기도, 인천광역시에 걸친다. 군사시설보호구역은 「군사기지 및 군사시설보호법」에 의거 군사분계선으로부터 남방 10km 이내 지역을 통제보호구역으로, 군사분계선 이남 25km 이내 지역 중 민통선 이남지역을 제한보호구역으로 지정할 수 있다.

국방부에서 지정한 전국 단위 군사시설보호구역 및 비행안전구역 8,973.2km² 중에서 접경지역은 5,190.7km²를 차지하여 57.8%가 포함되어 있다.

군사시설보호구역과 비행안전구역 등 군사규제 지정현황은 <표 1>과 같다.

<표 1> 접경지역 군사규제 지정 현황

(단위: km²)

행정구역	총면적	규제합계	군사시설보호구역			비행안전구역	비율(%)
			소계	통제	제한		
전국	9,636.8	5,190.7	5,075.8	1,659.5	3,416.3	114.9	53.9
인천	583.4	293.5	275.4	29.2	246.2	18.1	50.3
경기	3,125.8	2,110.1	2,042.6	453.8	1,588.8	67.5	67.5
강원	5,927.6	2,787.1	2,757.8	1,176.5	1,581.3	29.3	47.0

* 자료 : 성석호, “군사기지 및 군사시설 주변지역에 관한 법률안 검토보고서”, 국회국방위원회 박정 의원 대표발의, 2016.11. p.15.

접경지역의 군사규제 지정 현황을 세부적으로 살펴보면, 인천광역시의 경우 강화·옹진군이 각각 행정구역 중 48.4%, 54.4%가 군사규제지역으로 지정되어 있다. 경기도는 행정구역 중 연천군 96.1%, 파주시 92.8%, 김포군 80.7%로 총면적 대비 군사규제지역 비율이 매우 높다. 강원도는 철원군 98.7%, 고성군 75.3%, 화천군 64.3%이 여타 지역에 비해 높은 편이다.¹⁸⁾

군), 경기도(김포시, 파주시, 고양시, 양주시, 포천시, 동두천시, 연천군), 강원도(춘천시, 화천군, 철원군, 양구군, 인제군, 고성군) 등 15개 시·군의 98개 읍·면·동이 포함된다.

13) 허 훈, 앞의 논문, p.130.

14) 전 홍, “규제개혁 과정에서의 정책갈등 연구”, 광운대학교 대학원 박사학위논문, 2004, p.26.

15) 전 홍, 앞의 논문, pp.29-31.

16) 「행정규제기본법」(법률 제14184호) 제2조(정의).

17) 통제보호구역은 군사기지 및 군사시설 보호구역 중에서 고도의 군사 활동 보장이 요구되는 군사분계선의 인접지역과 중요한 군사기지 및 군사시설의 기능 보전이 요구되는 구역이다. 제한보호구역은 보호구역 중 군사작전의 원활한 수행을 위하여 필요한 지역과 군사기지 및 군사시설의 보호 또는 지역주민의 안전이 요구되는 구역이다. 비행안전구역은 군용항공기의 이착륙에 있어서 비행안전을 위해 지정하는 구역이다. 대공방어협조구역은 대공방어작전을 보장하기 위하여 지정하는 구역이다. 민통선은 고도의 군사 활동 보장이 요구되는 군사분계선의 인접지역에서 군사작전상 민간인의 출입을 통제하기 위하여 국방부장관이 지정하는 선이다(「군사기지 및 군사시설보호법」, 법률 8733호, 2007년 12월 제정, 제2조).

2) 민-군 관계와 갈등관리

민-군 관계는 정치·경제·사회 등 민간 분야와 군사 분야와의 상호 복합적 관계를 의미한다. 따라서 민-군 갈등은 군이 민간 분야와 관계에 있어서 발생하는 갈등으로써 주로 국민들에게 영향을 미치는 쟁점이나 국방정책 추진 과정에서 발생하므로 정책갈등의 성격을 내포¹⁹⁾하고 있다. Wilson의 규제정치이론에 의하면,²⁰⁾ 군사시설보호구역의 경우 '기업가적 정치'에 해당되는데, 규제비용은 접경지역 주민인 소수에게 집중되는 반면 국가안보라는 편익은 국민 모두에게 넓게 분산된다. 이에 따라 비용을 부담하는 주민들은 강한 조직화를 통해 규제완화를 위한 영향력을 강화하면서 갈등이 발생한다. 실제로 접경지역 지방자치단체 및 주민들은 규제완화를 위해 협의체 구성 및 민원 제기 등 다양한 활동을 전개하고 있다.

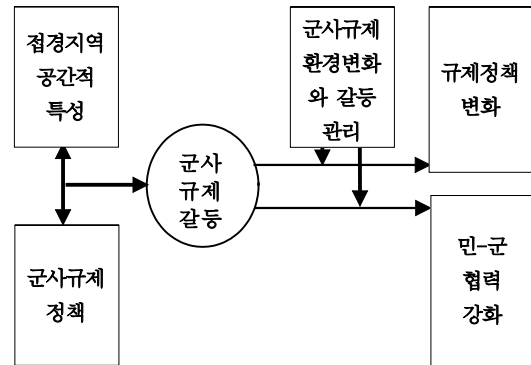
갈등관리란 갈등해결을 비롯하여 갈등 예방이나 갈등 재발 방지를 위한 활동들이 포함된다. 최근 공공갈등에 있어서 대안적 분쟁해결방식(ADR: Alternative Dispute Resolution)에 의한 갈등관리 방법²¹⁾들이 적용되고 있다. 현재 정부에서는 정책갈등에 대해 2007년도 2월 12일 제정된 「공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정」(대통령령 제19886호)에 의거 갈등을 관리하고 있다.²²⁾ 국방부에서도 갈등관리 관련 법규에 따라 갈등관리심의위원회, 갈등관리실무위원회 등을 운영하고 있다.

2. 연구의 분석 틀

접경지역 군사시설보호구역 운영과 관련한 분석을 위해 <그림 1>과 같이 분석의 틀을 구성

하였다.

<그림 1> 분석의 틀



* 자료 : 필자 작성

분석의 틀은 접경지역의 군사시설보호구역 관련 규제 및 갈등의 변화과정을 체계적으로 분석하고 합리적인 민-군 협력방안을 도출하기 위해 3단계로 구분하였다. 먼저, 접경지역의 군사규제 변화에 영향을 주는 공간의 특수성과 군사전략적 특성에 따른 군사규제 정책을 분석한다. 즉, 공간의 특수성이란 접경지역이 위치하고 있는 공간에 대해 일반지역과 달리 군사규제를 해야만 하는 특징적 요소를 말한다. 군사전략적 특성은 접경지역의 군사전략적 기능과 역할, 통제 등을 해야 하는 특성을 말한다. 두 번째 단계로는 접경지역 군사시설보호구역과 관련 변화요인으로 정치사회적 환경변화와 규제개혁 요구에 따른 갈등 발생실태를 분석한다. 정치사회적 환경 변화는 남북관계의 변화, 지방자치제 시행에 따른 지역발전 요구, 국가균형발전 필요성 등을 포함한다. 군

18) 성석호, 앞의 자료, pp.13-14.

19) 심재정, "민군갈등의 원인과 관리방안에 관한 연구", 원광대학교 대학원 박사학위논문, 2008, p.53.

20) Wilson은 규제정치이론에서 비용과 편익의 상대적 분포에 따라 대중적·기업가적·고객·이익집단 정치로 구분하였다(Wilson J.Q., *American Government: Institutions and Politics*, Lexington, Mass.: D. C. Heath and Co., 1980, p.419).

21) ADR은 사법적 접근을 대체하기 위해 갈등 당사자 간 또는 제3자를 통해 해결하는 방식이다.

22) 「공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정」은 중앙행정기관의 갈등 예방과 해결에 관한 역할·책무 및 절차 등을 규정하고 중앙행정기관의 갈등 예방과 해결 능력을 향상시킴으로써 사회통합에 이바지함을 목적으로 제정되었다.

사규제에 따른 갈등발생 사례는 해당 지방자치 단체와 주민들의 민원 등이다. 아울러 외국의 사례를 한국적 상황과 비교 분석하여 시사점을 도출한다. 세 번째 단계는 두 번째 단계에서 분석한 결과를 바탕으로 한국적 상황에 부합된 접경지역 민-군 협력 방안을 도출한다. 즉 접경지역 규제 정책인 군사시설보호구역 개선 방안, 접경지역 민-군 관계 발전방안 등을 제시한다.

Ⅲ. 접경지역의 군사규제 실태

1. 공간적 특수성과 군사규제와 관계

먼저 공간적 특수성에 대해서는 사회 지리적 여건과 자연 물리적 환경으로 구분할 수 있다. 접경지역의 사회 지리적 여건으로는 다수의 군 부대가 주둔하고 있어 주민등록인구 중 군인 및 군인가족들의 수가 매우 높은 수준이다. 또한 심각한 인구 감소와 아울러 교육환경이 열악하여 인재 유출 현상이 나타나며, 토지이용 규제에 의한 산업 입지 및 성장 여건이 매우 취약하다.²³⁾ 접경지역의 자연 물리적 환경으로는 서부지역의 경우 비교적 평야지역이 형성되어 있고 접경지역 인근에 중소도시가 형성되어 있다. 반면 중동부지역은 산악지형이 많고 촌락이 산재해 있으나 개발과 접근이 제한됨에 따라 자연 생태자원이 풍부하다. 이와 같은 공간적 특성은 분쟁의 가능성과 적대성이 상존하고 있지만 개성공단·금강산관광단지 등 부분적인 교류협력이 이루어지고 있는 공간이다. 둘째, 판문점·공동경비구역 등과 같은 정치적·국제적 특수공간이다.²⁴⁾

다음으로 군사전략적 특수성에 의한 군사규제 정책이다. 군에서는 접경지역에서 남북한 간

군사적 충돌 가능성이 상존함에 따라 군사작전에 중점을 두고 있다. 따라서 주민들의 토지이용이나 각종 경제활동은 제한되며, 이동이나 개인의 재산권 행사도 규제를 받고 있다. 현재 시행되고 있는 군사전략적 측면에서 규제를 받고 있는 사항으로는 주로 접경지역 내 민간인에 대한 통제이다. 즉, 출입의 통제, 입주 및 출입영농의 통제, 부동산소유권에 대한 통제 등이다. 또한, 군사 활동을 저해하는 제반 활동에 대한 통제가 이루어지고 있다. 이로 인해 민-군 관계가 여타 지역보다 활발하게 이루어지고 있는 편이다. 즉, 군사시설보호구역 설치 및 운영 관련 군사 협의, 비행안전구역 고도 제한, 공여지 제공에 따른 사유재산권 침해 등이다.

접경지역은 이러한 특성으로 인해 성장의 지체 요인이 되고 있다. 즉, 접경지역은 군사시설보호구역, 자연환경보호구역 등 다양한 규제가 중첩되면서 토지이용에 대한 제약을 받고 있다. 또한 정치력이 열세하고 지방자치단체의 열악한 재정여건으로 인해 중앙정부의 정책적 지원이 없으면 성장 가능성이 매우 낮은 실정이다.

2. 군사규제의 환경변화와 갈등관리

1) 정치사회적 환경변화

최근 접경지역에 대한 군사규제의 변화에 영향을 줄 수 있는 정치사회적 환경변화를 살펴보면 다음과 같다.

문재인 대통령은 대선 공약을 통해 ‘한반도 신경제지도’ 구상으로 ‘동해·DMZ 환경·관광벨트 중장기적 조성, 서해권 산업·물류·교통벨트 중장기적 건설, 동해권 에너지·자원벨트 중장기적 구축’ 등을 제시하였다. 또한 개성공단 재가동과 금강산 관광 재개 추진 및 남북 접경지역 발전 방안²⁵⁾을 모색하겠다고 공약하였다. 이에 따라

23) 박종필, “강원 접경지역의 성장지체 요인 및 경제 활성화 방안”, 한국은행 강원본부 보고서, 2015.7, pp.2-3

24) 김영봉, 앞의 논문, pp.56-57.

25) 구체적인 방안으로는 ‘통일경제특구법 제정 추진, 남북 접경지역 공동관리위원회를 설치하여 DMZ와 접경지역에서 발생하는 문제들을 공동으로 협의하고 해결’ 등을 제시하였다(더불어 민주당, 제19대 대통령선거 정책공약집, 2017.4.28, pp.241-245).

접경지역에 대한 개발과 함께 이를 축으로 하는 남북교류협력사업을 적극 추진해 나갈 것으로 보인다.

접경지역 10개 시·군 자치단체장은 2008년 '접경지역시장군수협의회'를 구성하여 접경지역 관련 법률 제·개정, 정책 수립 및 집행 등에 영향을 미치고 있다. 또한 접경지역 지방자치단체에서는 접경지역 개발을 위한 다각적인 발전 전략을 수립하여 추진하고 있다. 강원도는 2017년도 규제개혁 종합추진계획을 통해 민통선 및 군사시설보호구역 조정을 위해 노력을 하겠다고 표명하였다.²⁶⁾ 강원도의회에서는 2016.1.11. 국회에 '접경지역의 지속가능한 발전을 위한 접경지역지원특별법 개정 촉구 건의문'을 제출하였다.²⁷⁾ 경기도의 경우도 2017년 2월 24일 접경지역종합계획 변경을 위한 공청회를 통해 접경지역 개발의 세부전략을 제시하였다.²⁸⁾

국회차원에서도 주로 지역출신 국회의원들을 중심으로 접경지역 지원을 위한 관련법 개정을 추진²⁹⁾하거나, 군사규제 관련 정책간담회 등을 주관³⁰⁾하며 분위기를 조성하고 있다. 따라서 접경지역 내 군사시설보호구역 관련 군사규제는 정치사회적 환경변화에 따라 개선이 불가피한 실정이다.

2) 접경지역 규제완화 요구 갈등

접경지역 군사시설보호구역 관련 군사규제

로 인한 갈등발생 사례를 살펴보면 다음과 같다.

접경지역에 위치한 지방자치단체에서는 국민권익위원회, 국방부 등을 대상으로 접경지역 군사시설보호구역에 대한 규제완화를 요구하고 있다. 2017년 6월 28일 접경지역 10개 시·군에서는 합동토론회를 개최하여 민통선 북방지역 통행제한 완화 등 군사규제 개혁에 공동대응하기로 결의하였다.³¹⁾ 강원도에서는 2016년 2월 29일 기준으로 국방부에 249건의 접경지역 군사규제 개선을 요청하였고, 2016년 6월 22일 총리주재 제6차 규제개혁 점검회의에서는 군사규제를 쟁점화 하였다.³²⁾ 2016년 6월 26일 국회 더불어민주당 주관 시·도지사 정책협의회의에서도 민통선과 제한보호구역의 축소 조정을 요청하였다.³³⁾

다음으로 군사시설보호구역과 관련한 민원 제기이다. 주민들의 민원은 주로 개인의 재산권 행사 제한, 군사 활동으로 인한 피해 등이다. 2010년 이후 국방부에 접수된 민원 중 군사시설 및 운영과 관련된 민원이 2010년 4.1%, 2012년 5.9%, 2013년 5.1%, 2014년 3.7%, 2015년 4.3%로 매년 4~5% 수준이다.³⁴⁾ 또한 2010~2014년 간 국민권익위원회에 접수된 군사시설보호구역 관련 민원은 접경지역이 포함된 수도권 및 강원도 지역이 전체의 91.3%를 차지하고 있다. 연도별로는, 2010년 69건, 2011년 29건, 2012년 44건, 2013년 33건, 2014년 33건 등 매년 지속적으로 제기되고 있다.³⁵⁾

26) 강원도 기획관실, "2017년 규제개혁 종합추진계획", 강원도, 2017.3.17, p.5.

27) 강원도의회에서는 접경지역지원특별법 개정시 '접경지역 내 국유지 매각 시 관할 지자체가 공용목적의 우선권을 갖고 공시지가를 기준으로 매각'할 것을 요구하였다(국회사무처 의정종합지원센터, 이달의 입법민원, 국회사무처, 2016.1, pp.33-36).

28) 경기도민일보, "경기도, 접경지역 발전종합계획 공청회", 2017.2.19.

29) 2012년 9월 한기호, 김현, 유정복, 김영우 의원, 「접경지역지원 특별법 일부개정 법률(안)」; 2016년 11월 박정의원, 「군사기지 및 군사시설 주변지역 지원에 관한 법률(안)」 등이다.

30) 2014년 12월 8일 국회국방위원회 소속 한기호의원은 '국방규제 개선을 위한 정책간담회'를 개최하고, 참석한 관련부처 및 지방자치단체 관계자들에게 규제완화를 위한 제도개선 등을 촉구하였다(국회 한기호의원실, "국방규제 개선을 위한 정책간담회", 간담회 자료집, 2014.12.8, pp.111-112).

31) 중부일보, "인천강화군, '접경지역 지자체 규제개혁 합동토론회' 개최", 2017.6.30.

32) 강원도 기획관실, 앞의 자료, p.3.

33) CNB뉴스, "최문순, '동해안 철책선 165km 전면 철거... 비용은 국가부담'... 더민주에 요청, 2016.6.27.

34) 국방부, "국방통계연보", 2013~2016년.

35) 국민권익위원회, "군사시설보호구역 내 주민 권익보호 강화", 국민권익위원회 의결 제2015-96호, 2015.4.20, p.3.

한편, 정부에서는 낙후된 접경지역의 발전과 평화통일의 기반 조성을 위해 2000년부터 「접경지역지원법」을 제정하여 지원하고 있다. 국민권익위원회에서는 접경지역 내 군사시설보호구역과 관련하여 발생한 갈등에 대해 민원 해소차원에서 조치를 하고 있다. 국방부도 '규제개혁법제담당관실'에서 군사시설보호구역 관련 규제개혁을 추진하고 있다. 또한 '군사기지 및 군사시설보호심의위원회'를 운영하면서 군사기지 및 군사시설보호에 관한 사항을 심의하고 있다.³⁶⁾

접경지역 군사규제 관련 민-군 갈등에 대한 사례를 통한 시사점을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 접경지역 발전을 위해 국가안보 상황을 고려한 군사시설보호구역의 합리적 조정이 필요하다는 점이다. 즉, 접경지역의 변화된 환경과 군사적 여건에 고려하여 전향적인 입장에서 접근해야 한다. 예를 들면, 접경지역에 산재한 군사시설에 대한 이전 또는 통·폐합 등을 통한 조정 방안이다. 또한 실제로 군사작전에 미치는 영향을 세부적으로 검토하여 통제구역과 제한구역을 재조정하는 노력이 필요하다. 둘째, 군사시설보호구역 관련 갈등을 해소하고 피해를 보상할 수 있는 민-군 협력방안을 강구해야 한다. 아울러 법적·제도적 정비를 통해 군사시설보호구역으로 인한 피해 보상 등의 지원 대책을 강구해야 한다. 또한 군과 지역사회 간 긴밀한 협의와 갈등에 대해 신속한 조치를 할 수 있는 시스템 강구가 필요하다는 점이다.

3. 외국의 관리사례 분석

1) 독일

동·서독은 1972년 국경지역에서 상호 협력 사업을 모색하기 위해 기본조약을 체결하였다. 이를 제도적으로 뒷받침하기 위해 「기본조약 추가의정서」를 체결하고 '접경위원회'를 공동으로 구성하여 분단과 관련된 전반적 사안을 담당하도록 하였다.³⁷⁾ 또한 접경지역 기업에 우선적으로 공공사업을 발주하거나, 접경지역지원법을 제정하여 투자보조금을 지원하고 정주민에 대한 영농자금 융자 및 사회간접자본 지원 등 실질적 혜택을 강화하였다.³⁸⁾

한편 독일은 연방군의 군사시설에 대한 원활한 활용을 보장하기 위해 보호구역을 설정하고 건축행위 및 토지이용 등을 제한하고 있다. 연방군은 군사시설보호구역으로 지정하기 위해 지방정부 등과 협의하여 군사시설로 인한 사전 영향평가를 하고 있다.³⁹⁾ 「토지수용법」에 따라 군용지를 확보할 경우 토지나 권리수용에 대한 보상업무는 주정부가 주관하며 매매계약의 체결, 수용신청서의 작성 등은 연방정부에서 수행한다.⁴⁰⁾

2) 미국

미국은 멕시코와 3,141km에 달하는 접경지역을 이루고 있다. 미국과 멕시코 접경지역 개발은 1960년대부터 지역에 대한 멕시코 정부의 세제혜택과 저임금을 이용한 미국 기업의 노동집약적 산업이 특징적이었다. 1980년대 이후 접경지역의 도시들은 국경지대에 대한 테마형 관광

36) 2006년~2015년 간 군사시설보호구역 601,850km²를 해제하고 327,660km²를 변경하였으며, 2016년 12월 28일 개최된 '제50회 군사기지 및 군사시설 보호 심의위원회'에서는 경기도 김포시 일대 221,293km²를 통제보호구역에서 제한보호구역으로 완화하고, 강원도 인제군 등 5개 지역 제한보호구역 21,173.154km²를 해제하였다(국방부, 2016년 통계연보, 2016.12; 국방부, 국방부고시 제2016-122호, 군사기지 및 군사시설보호구역 해제·변경·지정 현황 및 지형도면, 2016.12.30, p.518).

37) '접경위원회'에서는 우선 동·서독 간 1,393km에 달하는 경계선을 획정하였으며, 국토의 이용, 도로망 연결, 수자원 관리, 환경오염 및 자연재해 방지 등의 협력 사업을 추진하였다.

38) 소성규, 앞의 논문, pp.410-412.

39) 송건영, "국방·군사시설 입지 갈등관리에 관한 연구", 경기대학교 대학원 박사학위논문, 2011, pp.146-148; 강한구 외 2, "국내외 군사시설 관리정책 및 이전사례 분석", 한국국방연구원보고서, 한국국방연구원, 2004, pp.205-209.

40) 송건영, 앞의 논문, pp.146-148.

객의 왕래가 빈번함에 따라 각종 서비스 산업이 발달하였다.⁴¹⁾

미국 국방부는 JLUS(Joint Land Use Study)라는 군사시설 및 부지 관련 민군협력 제도와 ADC(Association of Defense Communities)라는 민군협력전담기구를 운영하고 있다. JLUS는 군사시설의 운영과 협력 가능한 부지개발을 위해 마련한 토지공동사용계획 제도이며, 지방정부의 종합계획 변경과 민-군 간 토지 교환 등의 조치를 한다.⁴²⁾ ADC는 미국 전역 군-지역사회의 이익을 대변하고 군 관련 이슈를 기관 및 단체와 연합해 군과 지역 편익을 최대화 하도록 하는 주정부 산하의 독립된 민군관계 정책실무기구이다. 주요 업무는 지역사회와 군의 협력문제, 군부대로 인한 지역사회의 영향문제 해소 지원 등이다. 아울러 의회와 연결되어 지역 개발수요에 따른 예산확보 및 지원 역할을 수행한다.⁴³⁾

3) 중국-대만

중국과 대만은 1970년대 말 중국의 개혁·개방정책으로 양안 간 경제교류 및 비정치적 접근이 이루어졌다. 중국은 1980년 초 대외개발 초기 대만과 인접한 광동성과 복건성에 심천, 주해, 선두, 하문 등 4개 경제특구를 설치하였다. 1990년 대만 투자구 설치 등 대만의 투자 유치를 위해 노력하였으며, 2008년 12월부터는 상해 등 중국 63개, 가오슝 등 대만 11개 항구가 개방되었다.

한편, 대만에서는 「要塞堡壘地帶法(요새보루지대법)」을 제정하여 군사시설보호구역(제1구역, 제2구역)을 운영하고, 위반자에 대한 엄격한 처벌규정을 명시하고 있다. 아울러 「國軍主要武器訓練場及油料彈藥庫影響地方睦鄰工作要點(국군주요무기훈련장급유료탄약고영향

지대목민공작요점)」에 따라 군 주요무기 훈련장과 탄약고 등의 영향지역 내 주민 생활에 영향을 주는 정도에 따라 선린경비를 지출하며, 지방정부에 위임하여 처리한다.⁴⁴⁾

접경지역 발전과 군사시설보호구역과 관련한 외국 사례의 시사점은 다음과 같다. 첫째, 접경지역의 이용은 지역발전은 물론 양국관계 개선에도 도움이 되고 있다. 접경지역 국가 간에는 경제적인 협력을 통해 지역사회가 활성화되고 이를 통해 정치·사회 등 여타 분야로 교류를 확대하여 양국관계 발전을 도모하고 있다. 특히 서독은 「접경지역지원법」을 제정하여 접경지역과 정주민에 대한 실질적인 지원 대책을 강구하였다. 둘째, 접경지역 내 군사시설보호구역으로 인해 지역사회 및 개인의 불이익에 대해 적절한 지원 대책을 강구하고 있다. 대만은 군사시설보호구역으로 인한 피해를 보상하기 위해 법제적 지원의 근거를 마련하고 있다. 독일은 군사기지가 밀집한 지역의 지방자치단체장들의 협의를 활성화하고 있으며, 군사시설과 관련한 보상 및 계약체결을 행정관청에서 수행하고 있다. 미국도 군부대와 지방자치단체가 협력사업을 통해 상생하고 있으며, ADC를 통해 민-군이 긴밀한 협력 체제를 유지하고 있다.

4. 시사점

이러한 분석을 통해 시사점을 도출하면, 접경지역의 군사규제는 국가의 균형발전과 국가안보의 목적을 충족할 수 있도록 민-군 상생 전략하에 추진되어야 한다는 점이다.

첫째, 미래 통일시대에 대비하여 접경지역에 대한 인식의 전환이 필요하다. 앞으로 남북 간 적대관계는 청산되고 화해와 협력의 시대가

41) 김영봉, 앞의 논문, pp.29-30.

42) 강소영·강한구, “국가안전보장에 대한 국민의 참여 : 군사기지, 군사시설의 조성, 운영을 중심으로”, 저스티스, 한국법학원, 2013, 통권 제134-3호, p.344.

43) 김범수, 앞의 발표자료, 2016.8.26, p.38.

44) 대만법률, 「要塞堡壘地帶法(요새보루지대법)」(2003.4.17), 國軍主要武器訓練場及油料彈藥庫影響地方睦鄰工作要點(국군주요무기훈련장급유료탄약고영향지대목민공작요점)」(2009.6.22).

도래할 것이다. 이때 접경지역이 이러한 역할을 견인할 공간이 될 것이므로 군사규제도 이를 뒷받침할 수 있도록 개선할 필요가 있다. 둘째, 접경지역 지원을 위한 법·제도적 보완과 범정부차원의 행정적 조치가 필요하다. 우리나라는 「접경지역지원특별법」을 제정하여 운용하고 있으나, 지원에 필수적인 예산문제가 미흡하여 실효성이 낮은 편이다. 미국, 독일 등 법제화 사례는 접경지역 지원의 실효성 제고 및 소요예산의 안정적 확보가 가능하고, 민-군이 군사시설 보호 및 지역사회 발전 등 상생을 위한 조치들이다. 셋째, 군사시설 관련 종합적인 민-군 협력제도를 마련할 필요가 있다. 우리의 민-군 협력체계는 지방자치단체 및 군부대의 관심에 따라 차이가 많다. 미국의 사례처럼 민-군 협력을 위한 종합적 프로그램을 만들어 군사시설보호구역 관리 및 운영과 관련한 상호협력이 필요하다.⁴⁵⁾ 아울러 독일의 사례와 같이 군사시설보호구역 관련 대민 업무의 일부를 행정관청에서 수행함으로써 군부대와 지역사회가 직접 갈등을 유발하는 상황을 방지할 수 있을 것이다. 또한 접경지역에 포함된 지방자치단체별로 민-관-군 협의체 구성 등 지역 특성에 맞는 갈등관리시스템 구축도 필요하다.

IV. 군사규제 개선방안

1. 군사시설보호구역 관리 개선

1) 접경지역 통제·제한구역 조정

첫째, 군사시설과 군사작전의 특성을 고려한 통제보호구역의 축소이다. 현재 민통선 이북

지역 통제보호구역에 위치한 민간분야 주요 시설에 대해서는 〈그림 2〉와 같이 쿨데삭(cul-de-sac)형⁴⁶⁾을 통한 개방방안을 확대 시행하여 자원을 효율적으로 이용할 수 있다.⁴⁷⁾

〈그림 2〉 쿨데삭형 통제보호구역 조정



* 자료 : 필자 작성

둘째, 민통선 북상과 도시지역 특성을 고려한 제한보호구역의 축소이다. 현재 군사분계선 이남 10km 이내에 설치된 민통선은 강원도가 경기도 보다 길게 설정되었는데, 강원도 지역의 경우도 군사작전을 고려하여 축소 조정하는 방안도 검토할 필요가 있다. 또한 접경지역 제한보호구역(민통선 이남 15km 이내)도 주요 군사시설 및 군사작전을 고려하여 쿨데삭 개념을 응용한 조정 및 전향적인 해제도 필요하다.⁴⁸⁾

2) 민-군 군사협의 업무의 개선

군사시설보호구역 내 행정기관의 허가 등 처분에 관한 협의 업무를 효율화함으로써 군사규정에 대한 불이익을 감소시킬 수 있다. 첫째, 도시지역 제한보호구역 내 군사협의 업무의 위탁지역을 확대하는 방안이 필요하다. 접경지역 내 위치한 중소도시에 대해 작전의 영향을 고려하여 순차적인 조정 방안이 요구된다. 현행 법규에는 협의 업무에 대해 융통성을 부여하고 있는

45) 국토연구원, 「접경지역 10개시·군 공동발전방안연구」, 접경지역 시장·군수협의회 연구과제, 2009, pp.47-62.

46) 쿨데삭이란 주머니의 바닥이라는 뜻으로 도시계획에서 막다른 골목을 말한다. 직선이 갖는 단점에 대응하는 공간설계기법으로 간선도로 연결의 지선도로 끝에 쿨데삭 처리를 한다.

47) 「군사기지 및 군사시설법」 제5조에 의하면, 통일정책의 추진에 필요한 지역, 취약지역 또는 안보관광지역(대통령령에서 정하는 기준에 해당하는 지역)은 제한보호구역으로 지정할 수 있다.

48) 「군사기지 및 군사시설보호법」 제5조에 의하면 중요한 군사기지 및 군사시설이 없거나 군사작전상 장애가 되지 아니한 지역(대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 지역)은 제한보호구역의 지정에서 제외할 수 있다.

만큼 군사시설 보호 및 군사작전에 미치는 영향을 면밀히 분석하여 지역사회 발전에 기여하는 방향으로 검토가 필요하다.⁴⁹⁾ 또한 지방자치단체도 협의 위탁비용을 저조한 실정⁵⁰⁾이므로 다각적인 자료 등을 제시하면서 군과 협의하는 노력이 필요하다. 둘째, 현행 법령에 명시된 단서 조항을 근거⁵¹⁾로 민통선 이북지역 통제보호구역에 대한 군사협의를 활성화할 필요가 있다. 해당 군부대에서는 군사협의 결과가 부대별 일관성이 부족하다는 불신을 받고 있는 만큼 통일 기준을 정하고 이를 공개하는 것이 중요하다.

2. 민-군 협력 및 상생 방안 강구

1) 주민과 지방자치단체에 실질적 지원을 위한 관련법 제·개정

첫째, 미래 남북관계 개선 등 변화하는 안보 환경을 고려한 장기적 지원대책 마련이 요구된다. 현재 남북관계가 경색된 상태지만 문재인 정부가 관계개선을 적극 추진할 예정이고, 접경지역에 대한 개발도 불가피한 상황임을 고려하여 접경지역 관리를 위한 종합적인 대책이 강구되어야 한다. 아울러 군사규제로 인해 피해를 받고 있는 지역사회에 대해 정부차원에서 지원할 수 있도록 소요예산을 확보할 수 있는 조치를 해야 한다. 따라서 현재 국회에 계류 중인 「군사시설 주변지역 지원에 관한 법률안」 제정이나 「접경지역 지원 특별법」 개정안에 대한 입법을 통해 실질적인 접경지역 지원이 필요하다.

둘째, 군사시설 주변 지역 및 지방자치단체에 대한 재정 지원 제도의 합리적 개선이다. 현재

정부는 해당 지방자치단체에 대해 지방교부금을 지원하고 있다. 그러나 접경지역과 같은 지역적 특성과 군사시설의 유형, 피해 정도 등을 충분히 반영하지 못하고 일률적으로 적용되고 있다. 따라서 지방자치단체에 대한 재정지원 기준의 합리적 조정을 통해 지역 간 불공평성을 시정할 필요가 있다.

셋째, 군사규제로 인한 개인 재산권 피해에 대한 실질적 지원이다. 군사시설보호구역으로 지정되면 개인은 재산권 행사와 일정한 행위가 제한된다. 이에 대한 정부의 조치는 개인의 재산상 불이익에 비해 매우 미약한 수준이다. 따라서 정부나 군차원에서 필요한 사유지에 대해 임차하여 사용하거나 행위규제는 군사작전에 필수적인 사항에 한정하되 규제 시 이에 대한 적절한 보상 방안도 필요하다.

2) 접경지역의 민-군 협력 방안 강구

우선 접경지역의 민-군 협력에 대한 '지역사회-군-국민'들의 전향적인 인식 전환이 필요하다. 접경지역은 군사 활동이 많고 민간 활동을 통제해야 하는 빈도가 높기 때문에 갈등이 발생할 가능성도 높다. 따라서 효율적인 민-군 협력 방안을 강구하고 지역사회와 군이 상생할 수 있도록 다양한 노력이 필요하다.

첫째, 민-군 협력 상설기구를 구성할 필요가 있다. 현재 경기도청(북부)의 경우 민군협력관을 임명하는 등 일부 접경지역 지방자치단체에서 민군협력전담 조직을 운영하고 있다. 상대적으로 해당 군부대의 경우 대민 전담조직이 매우 미약한 실정이다. 따라서 군에서도 군사규제와 관련한 업무를 협의할 시스템 구축을 강화한

49) 「군사기지 및 군사시설보호법」 제13조에는 관계 행정기관의 장은 보호구역 내 15개 사항 허가 시 군과 사전협의하도록 하고 있다. 동법 제14조에는 도시지역 및 농공단지 등 작전의 영향이 경미하고 지역사회 발전 및 주민 편익도모 가능 지역은 동 시행령 제14조 2항에 명시된 7개 사항에 대한 협의 업무를 군의 심의 과정을 거친 후 관계 행정기관의 장에게 위탁할 수 있도록 했다.

50) 협의 위탁비용(2015년 말 기준)은 강원도 56.7%, 경기도 19%로 경기도가 상대적으로 낮은 실정이다(경기도, "2016년 경기도 규제지도", 경기도청, 2016, p.28; 김범수, 앞의 발표자료, p.35).

51) 「군사기지 및 군사시설보호법」 제5조에는 민통선 이북 통제구역은 출입 및 주택 신축이 금지된다. 그러나 예외 조항으로 국가 및 지방자치단체장 요청 시 제한보호구역으로 변경이 가능하다. 또한 동법 제9조 2항에는 군사작전에 지장이 없는 범위에서 공공사업에 따른 건축물 신축이 가능하고, 동법 시행령 제8조에는 관할부대장 허가 시 통제보호구역에 대한 출입, 건축 신축, 수산물 등 포획 채취가 가능하다.

다면 민-군 간 갈등문제를 원활하게 관리할 수 있을 것이다. 또한 민-군 협의체보다 한 단계 수준을 높여 '접경지역 민-관-군' 간의 협력적 거버넌스 체계를 구축하는 문제도 검토할 필요가 있다. 예를 들면, 중앙정부(관계부처), 지방자치단체(현 접경지역시장군수협의회 포함), 군(해당 지역), 주민 및 시민단체 대표 등이 참여하는 접경지역협의회를 구성하여 접경지역 관련 주요 정책 및 현안에 대해 협의하는 방안이다.

둘째, 기존의 민-군 관계에 대한 수준을 높여서 접경지역에 주둔하고 있는 군부대 및 소속 장병들도 지역사회의 구성원이라는 인식을 갖고 해당 지역 발전을 위한 다각적인 노력을 경주할 필요가 있다. 예를 들면, 군부대와 지역사회 간의 교류행사를 활성화하여 공감대를 형성하고, 민원 발생 시 지역발전 차원에서 해결될 수 있도록 적극적인 협조를 하는 것이다. 아울러 지역상품에 대한 구매, 지역 홍보 대사로서의 역할 등 내실 있고 상호 감동을 줄 수 있는 군과 지역사회 간의 교류와 협력이 이루어져야 한다.

V. 결 론

1. 연구 결과의 요약

국가안보라는 공공재를 생산하는데 있어서 접경지역 내 군사규제라는 비용부담은 매우 큰 비중을 차지하고 있다. 이로 인해 접경지역의 낙후도는 가중되었고 지역사회의 경제적 불이익과 문화적 소외도 점점 심화되고 있다. 접경지역에 대한 군사규제는 해당 지역에 위치한 군사기지 및 군사시설 보호와 군사작전을 원활하게 수행하고 궁극적으로 국가안보에 기여하기 위한 것이다. 그러나 이러한 규제 정책은 해당 지역사회에게 과도한 부담을 지게하고, 이에 대한 실제적인 보상도 매우 미흡한 실정이다. 이는 정부와 군에 대한 불신과 갈등 요인이 되어 민-군 화합을 저해함으로써 오히려 국방력을 약화시키는 결과

를 초래할 우려가 있다.

본 연구는 접경지역에 군사시설보호구역과 관련한 군사규제와 갈등의 실태를 분석 틀에 따라 체계적으로 분석하고 외국 사례를 연구에 반영하여 효율적인 민-군 협력방안을 도출하였다. 결론적으로 접경지역은 군사작전을 우선해야 하는 공간적 특수성으로 인해 군사규제를 강화해야 하는 불가피성도 있지만 최근 들어 군사규제의 변화요인도 크게 대두되고 있다. 즉, 정치사회적 측면에서는 문제인 정부 출범으로 남북교류협력사업의 전초기지가 될 것으로 보인다. 또한 국토의 균형발전을 위해서도 가장 낙후지역인 접경지역의 개발이 필요하다. 현재 해당 지방자치단체들이 연대하여 정책에 영향을 미칠 수 있는 관련기관을 대상으로 전방위적 규제완화 활동을 전개하고 있는데, 이러한 현상은 더욱 증가할 것이다. 이와 같이 변화된 안보환경들로 인해 접경지역 내 군사규제와 관련한 충돌도 불가피하게 확산될 것으로 보인다.

그동안 군이 시행해 온 군사시설보호구역 관련 적극적인 규제개혁 노력에도 불구하고 국민적 체감도는 상대적으로 약한 실정이다. 따라서 군사시설보호구역 운영에 대해서는 법 제정 취지를 충분히 살리는 가운데 지역발전에 기여할 수 있도록 과감한 축소 조정이나 해제 등의 조치가 필요하다. 또한 지역적 불이익을 보상하고 실질적으로 지원이 될 수 있도록 관련 법규제·개정이 이루어져야 한다. 아울러 접경지역 별로 민-군 협력 시스템을 체계화하여 현안문제를 적시적으로 해결해 나가야 한다. 군사시설보호구역 설정 및 운영 등과 같은 지역사회나 주민들에게 불이익을 줄 수 있는 사안에 대해서는 공동으로 협의하는 방안도 필요하다.

2. 연구의 한계와 과제

본 연구의 한계와 발전방향은 다음과 같다. 첫째, 연구 대상 선정의 한계이다. 접경지역에서의 군사규제는 군사시설보호구역 외에도 여러 가지 군사적 통제 사항이 많다. 따라서 접경지역

군사규제에 대한 종합적인 대책을 강구하기 위해서는 연구 대상의 확대가 필요하다. 둘째, 사례연구 방법의 한계이다. 본 연구에서는 기존 문헌을 중심으로 한 사례연구 방법을 사용하여 일반화의 한계가 있다. 접경지역 군사규제에 따른 문제를 심도 깊게 파악하고 폭 넓은 개선방안을 도출하기 위해서는 군, 지방자치단체, 주민 등 관련 당사자를 대상으로 한 설문조사 방법을 병행할 필요가 있다. 또한 외국의 사례에 대해서도 보다 다양한 유형의 국가들을 포함시킨다면 더

유용한 시사점 도출이 가능할 것이다. 셋째, 접경지역 규제와 관련된 현행 법제를 종합적으로 진단할 필요가 있다. 이를 통해 군사시설보호구역 개선 방안과 연계된 법적·정책적 발전 사항을 도출할 수 있을 것이다. 넷째, 민-군 협력방안으로 제시한 내용들이 아이디어 수준이라고 할 수 있다. 따라서 보다 다각적인 연구를 통해 구체적인 방안들을 제시한다면 정책적 유용성을 높일 수 있을 것이다.

參考文獻

- 강소영·강한구, “국가안전보장에 대한 국민의 참여 : 군사기지, 군사시설의 조성, 운영을 중심으로”, 저스티스, 한국법학원, 2013, 통권 제134-3호.
- 강선호·유정식, “영농보상의 현황과 개선방안에 관한 연구”, 부동산학보, 한국부동산학회, 2016, 제64집.
- 강원도 기획관실, “2017년 규제개혁 종합추진계획”, 강원도, 2017.3.17.
- 강한구 외 2, “국내외 군사시설 관리정책 및 이전사례 분석”, 한국국방연구원 자료집, 한국국방연구원, 2004.
- 경기도, “2016년 경기도 규제지도”, 경기도청, 2016.
- 경록 편, 부동산학개론, 경록, 2017.
- 국민권익위원회, “군사시설보호구역 내 주민 권익보호 강화”, 국민권익위원회 의결, 제2015-96호, 2015.4.20.
- 국방부, 고시 제2016-122호, 군사기지 및 군사시설보호구역 해제·변경·지정 현황 및 지형도면, 2016.12.30.
- 국방부 편, 국방통계연보, 국방부, 2013~2016.
- 국토연구원, “접경지역 10개시·군 공동발전방안연구”, 접경지역 시장·군수협의회 연구과제, 2009.
- 국회사무처 의정종합지원센터, 이달의 입법민원, 국회사무처, 2016.1.
- 국회 한기호의원실, “국방규제 개선을 위한 정책간담회”, 간담회 자료집, 2014.12.8.
- 김범수, “접경지역 규제해소를 통한 발전방안 제시”, 접경지역 발전을 위한 국회토론회 발표자료, 2016.8.26.
- 김영봉, “우리나라 접경지역의 공간적 특성과 발전전략에 관한 연구”, 한양대학교 대학원 박사학위논문, 2009.
- 김영진, 부동산학원론, 경영문화원, 1980.
- 김윤옥 외 3, “주거환경요인이 주거만족도에 미치는 영향분석”, 부동산학보, 한국부동산학회, 2016, 제64집.
- 김현수, “경기북부 접경지역개발의 실태와 지원제도의 개편방안”, 도시행정학보, 한국도시행정학회, 2008, 제21집 제1호.
- 더불어 민주당, 제19대 대통령선거 정책공약집, 2017.4.28.
- 박종필, “강원 접경지역의 성장지체 요인 및 경제 활성화 방안”, 한국은행 강원본부 보고서, 2015.7.
- 성석호, “군사기지 및 군사시설 주변지역에 관한 법률안 검토보고서”, 국회국방위원회 박정의원 발의, 2016.11.
- 소성규, “독일 접경지역 지원 정책의 시사점”, 법과 정책연구, 한국법정책학회, 2007, 제7집 제2호.
- 심재정, “민군갈등의 원인과 관리방안에 관한 연구”, 원광대학교 대학원 박사학위논문, 2008.
- 송건영, “국방·군사시설 입지 갈등관리에 관한 연구”, 경기대학교 정치전문대학원 박사학위논문, 2011.
- 윤성호 외 3, “경기북부접경지역 개발을 위한 협력적 거버넌스 구축에 관한 연구”, 사회학대회 논문집, 한국사회학

- 회, 2007.
- 윤정득, “서울시 토지의 과세평가 형평성에 관한 연구”, 부동산학보, 한국부동산학회, 2016, 제66집
- 윤준선, “부동산 시설 이용의 개선방안에 관한 연구”, 부동산학보, 한국부동산학회, 2016, 제65집.
- 이상신, “개발제한구역 내 토지의 과세상 쟁점에 관한 연구”, 부동산학보, 한국부동산학회, 2015, 제60집.
- 이창석, 부동산학원론, 형설출판사, 2006.
- 전 흥, “규제개혁 과정에서의 정책갈등 연구”, 광운대학교 대학원 박사학위논문, 2004.
- 정진원 외 3, “인천광역시 접경지역 토지이용규제에 관한 연구”, 대한지리학회지, 대한지리학회, 2016, 제51권 제2호.
- 황금찬 · 구성환, “접경지역지원특별법에 의한 접경지역 지원실태와 개선방향 연구”, 정책연구, 경기개발원, 2013.
- 허 훈, “한국 접경지역의 성격과 접경지역정책의 변화방향”, 현대사회와 행정, 한국국정관리학회, 2007, 제17권 제3호.
- 대만법률, 「要塞堡壘地帶法(요새보루지대법)」(2003.4.17.), 國軍主要武器訓練場及油料彈藥庫影響地方睦鄰工作要點(국군주요무기훈련장급유료탄약고영향지대목린공작요점)」(2009.6.22).
- Wilson J. Q., *American Government : Institutions and Politics*, Lexington, Mass. : D. C. Heath and Co., 1980.