

규제연구 제11권 제1호 2002

군사시설보호법의 발전적 적용방향

: 경기북부지역주민의 재산권 보장방안을 중심으로

소 성 규

(대진대학교 법학과 교수)

경기북부지역은 군사시설보호법에 의해 재산권 행사에 막대한 제약이 가해지고 있다. 그 결과 타지역주민과의 형평성 문제가 제기되고 있다. 따라서 지역주민의 재산권 보장을 위하여 장기적으로는 인허가의 주체를 군에서 행정기관으로 옮길 것을 제안한다. 단기적으로는 (가칭)『군사시설보호구역허가사항협의업무심의위원회』를 신설하고, 재산권 보장규정을 신설하는 방안을 제안한다. 아울러 군사시설주변지역의 환경관리실태의 문제점으로 말미암아 피해를 입은 주민을 위하여 (가칭)『군사시설주변지역생활환경피해방지및보상에관한법률』을 제정할 것과 경기북부지역주민을 위한 특별법인 접경지역지원법에서 군사시설보호법을 우선하고 있는 규정의 개정을 제안한다.

핵심용어 : 군사시설보호법, 군사시설보호구역, 경기북부지역, 접경지역지원법, 재산권 보장

I. 서 설

군사시설보호법의 최종목표는 국가의 안전보장이다. 이러한 목표달성을 위하여 동법은 군사시설보호구역의 설정하고 있다. 우리 군은 6. 25 당시 북한군이 수도 서울에 접근이 용이한 문산, 동두천, 포천, 화천지역으로 기습을 감행한 것을 기억하고 있다. 이를 교훈으로 북한군이 남침할 것을 대비하여 효율적인 전투공간을 확보하는 데 군사시설보호법이 큰 역할을 하고 있다.

서부전선은 높은 산이 없고 서울과 근접거리에 있기 때문에 북한군이 침공하기에 아주 용이한 곳이다. 구릉산과 넓은 평야지대의 개활지로 형성되어 있어 군사적 거점이 위치한 구릉산 지대 전면지역에 전투시 장애가 되는 건축물이나 기타 개발행위로 건축물이 들어서게 되면 군사작전 및 방어에 취약하게 되어 있다. 따라서 수도권방어에 지장을 초래할 우려가 있으며 결과적으로 국가안보가 위태로울 수 있는 것이다. 이러한 이유에서 군관계자들은 군사시설보호법을 강하게 적용하여 민원인들의 개발행위를 제한함으로써 유사시 군사작전의 유리한 여건을 마련하여 수도권 방어임무를 완수하고 국가안보를 굳건히 하는 데 군사시설보호법이 반드시 필요하다고 역설하고 있다.

여기서 군사시설보호법과 관련한 경기북부지역의 주요 민원유형은 행정위탁, 협의 및 형평성, 규제완화, 보호구역조정, 군사시설이전, 피해보상 및 방지대책 등이다. 군은 군사시설보호구역과 관련하여 국가안보유지라는 공익과 재산권회복 내지 행사라는 사익간의 갈등구조를 어떻게 해소하는가도 염두에 두어야 한다. 이러한 관점에서 우리 국토 가운데 군사시설보호구역이 특히 많이 설정되어 있는 경기북부지역을 주된 연구대상으로 삼고자 한다. 남북분단의 상황을 고려한다면, 군사시설보호구역은 반드시 필요하다고 볼 수 있다. 그러나 지리적으로 접경지역에 거주하고 있다는 이유만으로 지나치게 개인의 재산권이 침해되어서도 안될 것이다. 만약 침해가 있다면 보상이 있어야 한다. 그러기 위하여는 보상의 근거규정이 필요하다. 우리 헌법에는 보상의 근거규정이랄 할 만한 규정이 있다. 그러나 정작 군사시설보호법에는 그러한 규정이 없다. 본고에서는 이러한 군사시설보호구역으로 인한 재산권 보장규정과 이를 둘러싼 제도적 개선방안을 모색하고자 한다.

종래 군사시설보호법에 관한 연구는 주로 현황과약과 제도적 한계를 인정한 연구였다. 즉 김영봉 연구위원의 연구에 의하면,¹⁾ 군사시설보호구역의 조정, 행정위탁지역의 확대, 군사시설이전에 따른 중앙정부지원, 보호구역 및 군사시설 주변지역 피해보상 강구 등을 주장하고 있다. 그리고 김현수 교수의 연구에 의하면,²⁾ 군사시설보호구역의 제도상의 문제점과 개선방안을 제시하면서, 생활환경저해방지대책, 군사시설존속여부 평가기준설정, 민·군관

1) 김영봉, 「군사시설보호구역 제도개선」, 경기 2020 관련 중단기 정책개발을 위한 규제개혁분야 토론회 발표자료, 경기도청, 2002. 3. 5.

2) 김현수, 「경기도 군사시설보호구역의 문제와 대책」, 『경기21세기』, 경기개발연구원, 1998. 9/10월호.

계의 재정립을 주장하고 있다. 그 밖의 연구³⁾ 또한 관점과 정도의 차이는 있지만 비슷한 주장을 하고 있다. 그러나 본 연구는 군사시설보호법에 대한 발상의 전환을 통하여 동법의 입법취지를 변경하고 보완하는 작업이다. 이를 위하여 경기북부지역의 특수한 상황을 살펴 보고, 군사시설보호법 가운데 특별히 제도적으로 신설되어야 할 점을 고찰하고자 한다. 그러나 정작 군사시설보호법에 관한 자료의 빈약함으로 말미암아, 소기의 성과를 거두기에는 상당한 한계가 있음을 시인하지 않을 수 없다. 다행히 경기북부지역의 군사시설보호구역업무 담당하는 군관계자분들과 행정공무원들의 면담이 논문작성에 큰 도움이 되었다는 점을 미리 밝혀두고자 한다.

이러한 연구목적을 달성하기 위하여 이론적 검토와 실증적 고찰을 병행하기로 한다. 이론적 검토는 동법의 개정 필요성에 대한 해석론적 근거를 제공하기 위해서이다. 실증적 검토는 경기북부지역주민의 군사시설보호구역으로 인한 피해상황을 실증적으로 고찰함으로써 동법의 개정필요성에 대한 타당성을 제공하기 위해서이다.

Ⅱ . 군사시설보호법의 일반론

1. 군사시설보호 관련 법체계

군사시설의 보호와 관리 그리고 취득에 관한 법률은 군용시설설치관련법, 군사시설보호관련법, 기지이전관련법, 주한미군시설관련법 등 4개 분야로 대별할 수 있다. 여기에 13개 법률이 관련되어 있고, 여기서 군사시설의 보호와 관련된 법률은 1961년의 군용전기통신법이며, 그후 1963년에는 방어해면법, 그리고 1970년에는 군용항공기지법이 각각 제정되었다. 이어서 1972년에 군사시설보호법이 그리고 1982년에 해군기지법이 제정되었다. 이들 5개법에 의거하여 군사시설보호업무가 이루어지고 있다.

군사시설보호업무에 있어서는 군사시설보호법, 해군기지법, 군용항공기지법 등이 육해공군 별로 모법의 형태를 취하고 있다. 이 가운데 군사시설보호법은 육해공군 구분없이 군사시설 일반 및 그 보호에 대해 규정하고 있다는 점에서 상위법적 성격을 지니고 있다.⁴⁾ 그러나 실질적 내용은 주로 육군시설을 주요대상으로 함으로써 나머지 해군기지법, 군용항공기지법과 동위의 법이라는 이중적 성격을 지니고 있다. 군용전기통신법, 방어해면법 등은 특정분야에 있어서 앞의 3가지 법을 보완하는 성격이다.⁵⁾

2. 군사시설보호법의 발전과정

(1) 1972. 12. 26. 법제정

군사시설보호법은 중요한 군사시설을 보호하고 군작전의 원활한 수행을 기하기 위하여 군

3) 배규한박현, 『21세기 경기북부 발전전략』, 경기북부상공회의소, 1999. 11; 강한구성채기, 「중·장기 군사시설 보호정책 연구」, 한국국방연구원, 1996. 6; 이현택이덕노, 「군사시설보호구역 관련 세제개선 방안」, 한국국방연구원, 1998. 7; 김대득, 「군사시설보호구역에 관한 연구」, 건국대학교 행정대학원 석사학위논문, 1997.

4) 김현수, 앞의 논문, 60쪽.

5) 강한구성채기, 앞의 연구보고서, 45쪽.

사시설의 설치 등에 관한 필요한 사항을 규정하기 위하여 제정되었다. 당시 보호구역의 범위는 접경지역에 있어서는 군사분계선(MDL)으로부터 27km, 기타의 지역에서는 군사시설의 최외곽 경계선으로부터 1km 이내로 설정하였다.

(2) 1981. 12. 31. 제1차 개정

제1차 개정에서는 군사시설의 기능을 보전하여 군작전의 원활을 기함과 동시에 군사시설 보호구역에의 출입제한을 완화함으로써 국민의 권익을 보장하려고 하였다. 그래서 동법 제3조 제1항의 보호구역을 통제보호구역과 제한보호구역으로 구분하고 민간인통제선을 휴전선 남방 5km 내지 20km 범위로 설정하였다. 또한 군사시설보호구역의 설정·변경 및 해제에 관한 사항을 심의하기 위하여 국방부에 군사시설보호구역심의위원회를 설치하였다. 종전에는 모든 군사시설보호구역에 출입하고자 할 때에는 관할부대장의 허가를 받도록 하던 것을 군사시설보호구역 중 일정한 통제보호구역에 출입하고자 할 때에만 관할부대장의 허가를 받도록 하였다.

(3) 1991. 12. 24. 제2차 개정

항공법을 전문개정함에 따라 이를 인용하고 있는 관계조문을 정비하였다.

(4) 1993. 12. 27. 제3차 개정

제3차 개정에서는 국민의 재산권보장과 지역사회발전 등을 도모하기 위하여 군사시설보호구역의 설정범위를 축소·완화하고, 업무의 일부는 관계행정기관의 장에게 위탁하였다. 민통선은 보호구역에 설정하되 군사분계선의 남방 20km의 범위 안에서 설정하고, 보호구역은 군사분계선의 남방 10km에서 25km 사이에서 설정하도록 하였다. 군사분계선 인접지역 외의 후방지역에서의 군사시설보호구역 중 통제보호구역을 설정하는 경우에는 보호대상이 되는 군사시설의 최외곽 경계선으로부터 500m를 초과할 수 없도록 하였다.

(5) 1997. 1. 13. 제4차 개정

제3차 개정에서는 민간인통제선을 축소·조정하고 통제보호구역 중에서 통일정책 추진을 위하여 필요한 지역은 제한보호구역으로 완화하며 대공방어협조구역을 지정하였다. 그리고 민간인통제선을 군사분계선 남방 20km에서 15km로 조정하였다.

(6) 1997. 4. 14. 제5차 개정

군사시설제한보호구역 내에서도 관할부대장과 행정기관장이 협의해 지정하는 취락지역과 건교부장관이 지정하는 개발촉진지구 등은 앞으로 제한보호구역에서 제외하였다. 또한 비행안전고도 이하의 건축협의업무도 행정관서에 위탁되는 등 군사시설업무를 완화하였다.

- ① 민통선북방 통제보호구역 내에서는 금지돼 있던 주택 및 구조물의 신·증축을 국가기관 또는 지방자치단체가 국방부장관과 협의해 시행하는 공공사업이나 농기계 보관창고, 농림어업시설 등에 한해서는 규제를 완화하도록 하였다.
- ② 100㎡ 이하로 제한, 그 실효성이 미흡했다는 지적을 받아왔던 제한보호구역내의 농어업 및 축산업 등의 조립식 가설 건축물(비닐하우스 등)의 범위도 관할부대장 허가없이

500m² 이하로 확대하였다. 이와 함께 이제까지 울타리 외곽 500m 이내로 되어 있던 군사시설 설정범위도 취락지역의 경우는 300m 이내로 축소 조정해 주민 편익을 증진시켜 나가기로 하였다. 특히 민통선 이북지역 가운데 관할부대장이 지정하는 통행로나 민통선 이남지역의 울타리 또는 출입통제표찰이 설치되지 않은 지역의 출입은 관할부대장의 사전허가 없이 가능하도록 하였다.

- ③ 현행 관할부대와 협의하도록 되어 있는 비행안전고도 이하의 건축협의 업무를 행정관서에 위탁, 업무를 간소화하는 한편 헬기작전기지의 비행안전구역을 세부적으로 규정해 건축고도 통제범위를 적정범위로 최소화하기로 하였다.

3. 군사시설보호구역의 법적 지위

(1) 군사시설보호구역의 설정, 변경 또는 해제행위의 법적 성질

군사시설보호법에 따른 군사시설보호구역의 설정, 변경 또는 해제와 같은 행위는 우리나라 판례에 따르면, 행정청에 의한 공법행위라는 점에서 넓은 의미의 행정행위이나, 행정입법 행위 또는 통치행위라는 점에서 협의의 행정행위라고 보고 있다.⁶⁾ 따라서 종전의 판례가 이러한 군사보호구역의 설정과 관련된 문제를 광의의 행정행위이나 통치행위로 보는 것은 옳지 않다고 생각된다. 우리나라가 분단국의 현실에 생겨진 하나의 특유한 국토관리법 시스템으로 자연보호구역과 같은 개별법에 따른 개별이용계획에 불과할 뿐이다. 따라서 그 법적 성질도 행위제한이 있으므로 개별 국민을 직접 구속하기는 하지만, 그렇다고 일방적으로 행정계획으로 보는 것은 곤란하고, 행정행위적 성질을 지닌 행정계획이라고 보아야 할 것이다.

(2) 다른 법에 의한 국토계획과의 관계

군사시설보호법상의 군사시설보호구역의 지정에 따른 다른 법상의 국토계획과 관련하여서는 동법상에는 아무런 규정을 두고 있지 않다. 다만 다른 법에서 동법상의 군사시설보호구역과 관련하여 규정을 두고 있다. 예를 들면, 점경지역지원법은 제3조에서 상위계획으로서 군사시설보호법을 들고 있고, 수도권정비계획법도 제3조에서 수도권정비계획의 상위계획으로서 군사에 관한 사항으로 규정하고 있다.

4. 군사시설보호구역의 설정과 금지사항

(1) 군사시설보호구역의 설정기준

국방부장관은 합동참모의장의 건의에 따라 보호구역 또는 민간인통제선(이하 민통선으로 약칭한다)을 설정하거나 이를 변경할 수 있다(동법 제4조 제1항). 보호구역의 설정범위는 다음과 같다(동법 제4조 제4항).

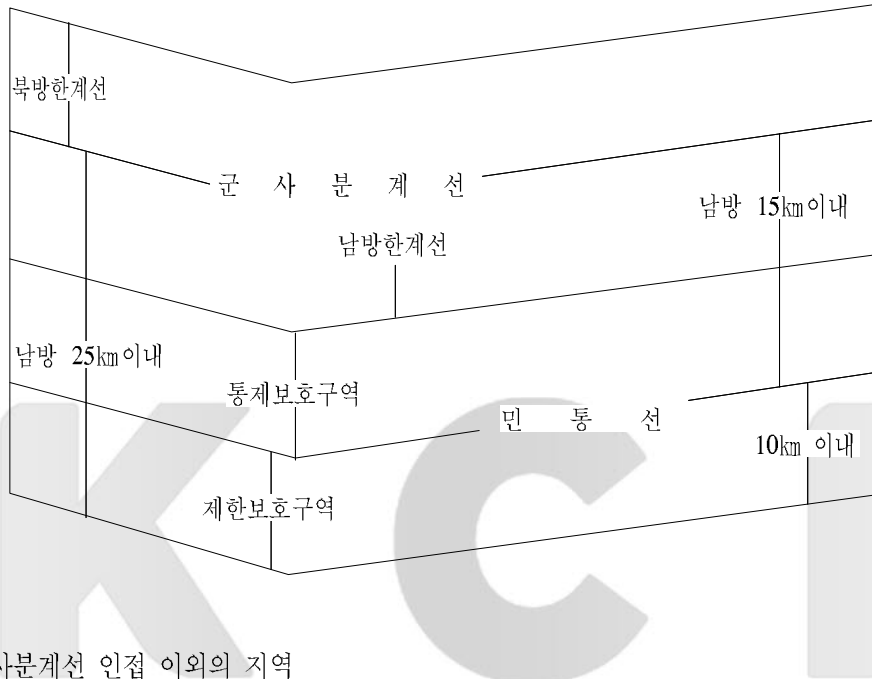
1) 군사분계선 인접지역

군사분계선 남방 25km 범위 안에서 통제보호구역과 제한보호구역으로 구분하여 설정한다. 통제보호구역은 군사분계선 남방 15km 이내에서 설정되는 민통선이북지역에 설정한다. 다

6) 대판 1983. 6. 14, 83누43.

만, 통일정책의 추진을 위하여 필요한 지역, 취약지역, 안보관광지역 등으로서 대통령령이 정하는 기준에 해당하는 지역은 이를 제한보호구역으로 설정할 수 있다. 제한보호구역은 군사분계선 남방 25km선으로부터 민통선이남지역에 설정한다. 다만, 중요한 군사시설이 있는 지역은 당해 군사시설의 최외곽경계선으로부터 500m를 초과하지 아니하는 범위 안에서 이를 통제보호구역으로 설정할 수 있다.

〈그림 1〉 군사분계선 인접지역의 군사시설보호구역 설정기준



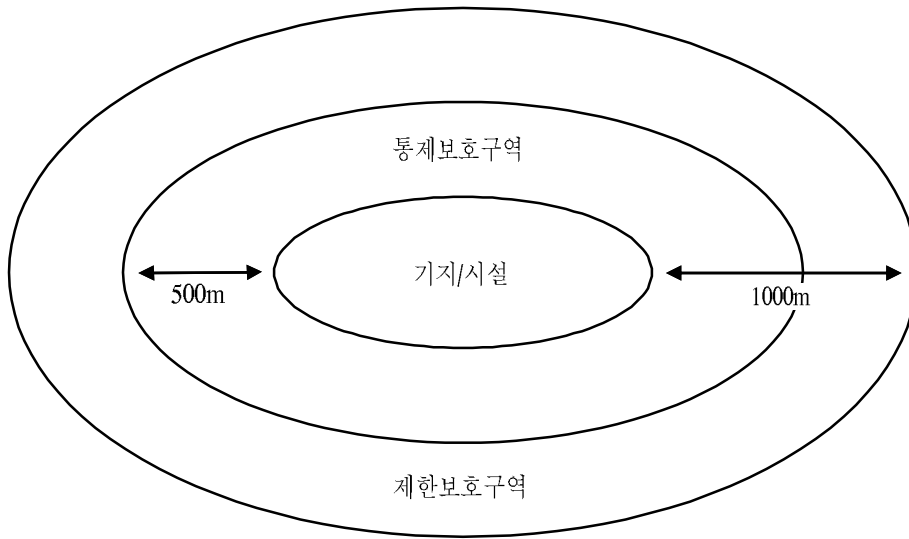
2) 군사분계선 인접 이외의 지역

통제보호구역은 군사시설의 최외곽 경계선으로부터 500m 이내의 지역에 설정하며, 제한보호구역은 군사시설의 최외곽 경계선으로부터 1km 이내 지역에 설정한다.

(2) 보호구역 안에서의 금지사항

보호구역 안에서는 다음과 같은 행위를 하여서는 아니된다. 첫째, 보호구역의 표지나 출입통제표찰의 이전 또는 손괴, 둘째, 군사시설의 촬영·묘사·녹취·측량 및 이에 관한 문서나 도화 등의 발간 또는 복제. 다만, 국가기관 또는 지방자치단체 기타 공공단체가 공공사업을 위하여 미리 관할부대장 등의 승인을 얻은 경우에는 그러하지 아니하다. 셋째, 통제보호구역 안에서의 주택, 기타 구조물의 신축 또는 증축. 다만, 대통령령이 정하는 사항으로서 관할부대장 등이 군사활동에 지장이 없다고 인정하는 경우에는 그러하지 아니하다.

〈그림 2〉 군사분계선 인접 이외의 지역의 군사시설보호구역 설정기준



Ⅲ. 경기북부지역의 군사시설보호구역의 현황과 민원현황

1. 경기도에서 경기북부지역의 비중

경기도에서 행정구역상 경기북부지역으로는 6개시(의정부시, 동두천시, 고양시, 구리시, 남양주시, 파주시), 4개군(양주군, 포천군, 연천군, 가평군)이다. 그러나 편의상 접경지역으로서의 경기북부지역과 일반북부지역으로 나누어 분류하기도 한다.

경기도 제2청의 자료에 의하면, 경기북부의 행정구역 면적은 4,297km²로서 경기도 면적(10,190km²)의 42.4%이며, 전국토(99,994km²)의 4.3%이다. 경기북부의 인구는 2000년 12월말 기준으로 234만명으로 경기도 인구(9,280천명)의 25.0%, 전국인구(47,977천명)의 4.9%를 차지하고 있다.

한편 『수도권정비계획법』은 수도권을 과밀억제권역, 성장관리권역, 자연보전권역으로 분류하고 있는데, 경기북부지역의 경우, 행정구역면적의 67.9%는 성장관리권역이며, 22.5%는 자연보전권역, 과밀억제권역은 9.7%이다. 또한 경기북부지역의 49.16%인 2,112km²가 군사시설보호구역으로 지정되어 있다. 특히 의정부의 경우, 전체 행정구역의 78%가 개발제한구역으로 지정됨으로써, 이종의 토지이용규제로 인하여 개발이 정상적인 도시성장이 이루어지기 어려운 여건이다. 구리와 남양주도 전체 행정구역의 50% 이상이 개발제한구역으로 지정되어 수도권 북동부지역의 성장압력을 흡수하기 어려운 형편이다. 그 밖에도 상수원보호구역으로 206.9km², 팔당상수원 특별대책지역으로 64.1km²가 지정되어 있어, 중앙정부의 규제가 다른 지방자치단체에 비하면 현저하게 지나치다.

경기북부지역의 대표적인 규제법령을 열거하여 보면, 『수도권정비계획법』(권역별 규제; 수정법으로 약칭한다), 『도시계획법Green Belt』, 『군사시설보호법』(군사시설보호구역), 『수도법』(상수원보호구역), 『한강수계상수원수질개선주민지원등에관한법률』(수변구역; 한강수계법으로 약칭한다), 『환경정책기본법』(특별대책지역), 『문화재보호법』(문화재보호구역), 『SOFA』(미군공여지), 『수목원조성및진흥에관한법률』(광릉숲완충구역)에 의한 규제가 경기북부지

역에 광범위하게 이루어지고 있다. 이중, 삼중의 중첩된 규제가 특징이다.

2. 경기북부지역 군사시설보호구역의 현황

경기도 제2청의 자료에 의하면, 군사시설 보호구역으로 지정된 면적이 전체 행정구역의 50%를 초과하는 시·군은 의정부(53.70%), 파주(97.81%), 연천(100.00%) 등이다. 전국 군사시설보호구역의 47.3%가 경기도에 집중되어 있다. 파주와 연천은 전체 행정구역의 대부분이 군사시설보호구역으로 지정되어 있어, 이 규제가 도시성장에 결정적인 영향을 미치고 있다.

K C I

〈표 1〉 경기북부지역 군사시설보호구역의 현황

(단위 : km)

구 분	행정구역	군사시설보호구역 면적	비 율
고양	267.299	122.40	45.79%
의정부	81.98	44.02	53.70%
남양주	460.03	44.50	9.67%
파주	682.60	667.64	97.81%
구리	33.29	10.97	32.95%
포천	827.07	287.98	34.82%
양주	309.86	136.76	44.85%
동두천	95.68	44.85	46.88%
가평	843.45	57.87	6.86%
연천	695.22	695.22	100.00%
계	4,296.47	2,112.21	49.16%

자료 : 경기도 제2청(2001. 12. 현재)

3. 민원유발 군사시설 현황과 유형별 민원현황

경기북부 시·군별 민원유발 군사시설 현황에 대하여 2000년 11월부터 2001년 10월까지 경기북부 10개 시·군을 조사한 결과에 의하면, 파주시가 19건으로 가장 많고, 다음으로 연천군 11건, 양평군 8건, 의정부시, 포천군, 양주군이 각 7건 순으로 조사되었다.⁷⁾ 경기북부지역 민원유형으로는 총 66건이 발생하였는데, 행정위탁에 관한 민원이 20건으로 가장 많고, 협의 및 형평성이 17건의 순으로 나타났다.

(1) 군사시설보호구역의 조정

현지역건을 고려하지 않고 도면상의 일정지역을 일률적으로 설정하거나 과다하게 확대 지정함으로써 지역발전의 저해 및 주민들의 재산권 행사에 제약을 주고 있으며, 도시계획구역 내에서 군사시설보호구역의 부분적인 해제로 인해 대규모의 계획적인 택지개발이나 단지조성이 어려워 도시의 기형적인 발전을 초래하고 있다.

특히 접경지역 7개 시·군은 군사시설보호구역이 전체 면적의 평균 68.6%를 차지하고 있어 지역발전에 많은 저해요인으로 작용하고 있다.

(2) 군사시설 이전

군사시설 이전에 대한 요구는 지방자치제도가 본격화된 1990년 중반 이후 급속히 증가하고 있다. 이전요구시설의 대부분은 도심지에 주둔한 군부대이며, 특히 소음을 발생시키는 군용비행장과 사격장이 주요 민원대상이 되고 있다.

외곽에 자리잡았던 군사시설들이 도시화가 진행되면서 시가지 내에 위치해 효율적이고 체계적인 도시계획 수립에 장애요인으로 작용하고 있어 도심권 개발에 차질을 주고 있다.

7) 민원유발 군사시설 현황과 민원현황은 김영봉, 앞의 논문에서 재인용.

(3) 행정위탁

행정기관의 위탁관리지역은 군사시설보호구역에 해당되는 지역이나 인구증가 등의 안보·작전환경의 변화로 인해, 보호구역을 해제하기에는 향후 군작전 활동이나 시설보호를 위해 적절치 못하고, 그대로 유지하기에는 해당지역 주민의 생활에 주는 불편이 큰 지역으로 일정조건을 달아 행정기관에 보호구역관리를 위탁하여 관리하는 지역이다.

인구밀접지역을 중심으로 행정관서에 위탁조건을 달아 보호구역관리업무를 위탁함으로써 민원해소에 기여하여 왔다. 그러나 신도시를 비롯한 택지조성지구, 토지구획정리지구 등을 중심으로 위임지역을 확대하여 주민생활 편의를 도모하여야 한다.

(4) 규제완화

토지이용규제를 가장 많이 받는 지역은 주로 비행장 주변과 탄약고 소재지역이다. 특히 비행안전구역 내에 건축물 신·증축 허가시 현지 지형을 감안하지 않고 건축물의 허용고도를 일률적으로 적용하여 상대적으로 저지대에 거주하는 주민들은 상습적인 침수피해나 재산권 행사에 따른 피해가 크다.

이러한 행위규제는 지역경제 활성화를 위한 산업시설 등의 입지까지 제한하게 되어 지역경제에 지장을 초래하고 있다.

(5) 피해보상 및 방지대책

대규모 토지를 차지하고 있는 군사시설이 소재하고 있는 지역의 지자체 및 주민들은 군사시설이 주둔하고 있기 때문에 불편을 겪고 있으며, 지역개발에도 지장을 받고 있다.

특히 군용비행장이나 사격장이 주둔한 지역은 소음으로 인해 지역주민의 난청 유발, 가축의 유산 및 발육부진으로 인한 영농피해, 주변학교의 수업지장 초래, 지가 및 주택가격 하락 등 다양한 문제를 야기하고 있다. 따라서 군사시설이 주둔함으로 인해서 발생하는 피해에 대한 보상 및 방지대책을 강구해 줄 것을 요구하고 있다.

〈표 2〉 민원유발 군사시설 현황

시·군	탄약고	비행장	사격장	훈련장	부대시설	기타	합계
고양시			1		3	1	5
의정부시				1	6		7
남양주군	1				2		3
파주시					19		19
구리시					1		1
포천군					7		7
양주군	1			1	4	1	7
동두천시					3		4
가평군	1				2		3
연천군	1		1	1	6	2	11
북부계	4	0	2	3	53	4	66

자료 : 각 시·군 현지조사(2000. 11-2001. 10)

(6) 협의 및 형평성

관계 행정기관의 장으로부터 협의요청을 받은 민원은 국방부장관 35일, 관할부대장이 10일 이내에 회신하도록 되어 있다. 그러나 해당 군부대의 자체 사정 등으로 평균 1-2개월 지연 회신되고 있는 실정이다.

특히 지역개발사업 민원의 경우, 예산확보까지 된 상태에서 군부대와의 협의가 늦어져 사업이 취소되는 경우까지 발생하고 있어 지역개발사업 추진에 큰 장애가 되고 있으며 행정력 낭비로 이어지고 있다.

동일한 사안에 대해 각 관할 부대간 검토결과가 상이하고, 요건구조도 다양하여 대민업무의 형평성 및 객관성에 대한 불신을 초래하고 있다.

〈표 3〉 유형별 민원현황

구 분	보호구역 조정	군사시설 이전	행정위탁	규제완화	피해보상 및 방지대책	협의 및 형평성	기 타
고양시			3		1	1	
의정부시	1	2	3		1		
남양주시	1	1	1				
파주시	1					17	1
구리시			1				
포천군	1		4	1			1
양주군	1		4	2			
동두천시			2			1	
가평군	2	1					
연천군		2	2	5	1		1
합계	7	6	20	8	3	19	3

자료 : 각 시·군 현지조사(2000. 11-2001. 10)

IV. 군사시설보호법의 적용상 문제점과 개정방향

1. 경기북부지역의 접근방법론

경기북부지역은 다른 지방자치단체에 비하여 특수한 지리적 환경을 지니고 있다. 수도권이라는 측면에서 수도권과밀화억제의 대상물로서, 다른 한편으로 남북이 대치하고 있는 접경지역이라는 점이다. 그리고 경기북부를 조금 더 세분하여 보면, 경기북부 내부에서도 조금씩 다른 특수한 성격을 지니고 있다. 따라서 경기북부에서도 그 지역적 성격에 따라 법적 규율을 달리하여야 할 것이다.

(1) 접근방식

경기북부지역을 접근할 때 유념하여야 할 사항은 다음과 같다고 본다.

첫째, 보상논리와 발전논리의 적용성이다. 즉 경기북부 접경지역 문제를 접근하는데 있어서, 분단으로 인한 기회손실을 보상한다는 차원에서 접근할 것인지, 아니면 낙후지역의 발

전을 위한 논리로서 풀어갈 것인지 또는 보상논리와 발전논리가 모두 적용 가능한지를 검토해야 한다.

둘째, 군의 안보, 작전수행논리와 민·관의 지역개발, 재산권 보장논리간 상충의 고려이다. 즉 군의 안보, 작전수행의 논리와 민·관의 지역개발, 재산권 보장논리의 상충문제를 고려해야 한다. 그 동안은 국가안보 논리에 의해 규제위주의 통치가 이루어져 왔다. 그러나 최근의 지방자치화, 민주화 추세에 따라 민·관의 지역개발의 논리도 중요하게 부상하고 있다. 셋째, 개발의 논리와 환경보전의 논리간 상충에 관한 이념의 정립이다. 이는 접경지역의 개발계획수립과 지원법 제정이 환경훼손을 가져올 수 있다는 환경단체의 문제 제기에 관한 합리적 대안을 위한 모색의 바탕이 되는 것이기도 하다.

(2) 접근방향

전술한 바와 같은 측면에서, 경기북부지역은 그 지역적 특성에 따라 다시 일반북부지역과 접경지역으로 나누어 고찰하여야 할 것이다. 즉 접경지역은 분단으로 인한 발전기회의 상실을 보상하고, 국토전체지역과 최소한 동등하게 발전해야 한다는 논리를 토대로 접근하여야 한다. 이를 위해 접경지역이 남북교류 및 통일의 장으로서 기능하도록 하고, 아울러 현지 주민들의 삶의 터전으로서 불편함이 없도록 중앙정부와 지방자치단체가 지원하여야 한다. 한편 일반북부지역은 수도권내 유사지역 및 수도권의 지역과 최소한 동등하게 발전하도록 하여야 한다. 그리고 외국 대도시권 지역과 경쟁할 수 있게끔 중앙정부와 지방자치단체가 불필요한 규제를 완화시켜 지역발전을 유도하여야 한다.

2. 군사시설보호법의 접근방법론

군사시설보호법은 중요한 군사시설을 보호하고 군작전의 원활한 수행을 위하여 필요한 사항을 규정함으로써 국가안전보장에 기여함을 목적으로 한다(동법 제1조). 이러한 목적을 달성하기 위하여 군사시설보호구역을 설정하고, 행정기관의 장은 보호구역안에서의 허가, 기타 처분을 하고자 할 때에는 국방부장관 또는 관할부대장과 협의하도록 하고 있다(동법 제4조, 제10조). 군이 주체가 되며, 행정기관이 필요하다면 군의 협의를 거치도록 하고 있다. 남북이 분단되어 있는 상황에서 국가방위를 위하여는 너무나도 당연한 일이다. 그래서 동법은 국가안보를 위한 군의 작전수행에 그 초점이 맞추어진 법률이다. 군사시설보호법이 제정될 당시에는 가능한 입법취지였다.

그러나 최근 남북화해협력시대가 열리고, 정부 역시 햇볕정책으로 대북정책의 방향을 선회하고 있다. 이는 남북의 상황을 종래와 같은 시각으로 보지 않는다는 것을 의미한다. 또한 전쟁수행 방식도 종래와는 아주 판이하다. 과거 재래식 무기로 주로 지상전만을 상정하는 것이 아니라 입체적, 공중전을 포함한 다양한 전략과 전술로 바뀌었다. 현대전의 특징이기도 하다. 이러한 측면에서 종래와 같은 입법취지의 군사시설보호법은 방향의 선회가 필요한 시점이다. 그 중의 하나가 개인의 재산권 보장이다. 필요하다면 동법을 군이 군이 주체가 아닌 행정기관이 주체가 되고, 군이 군사시설을 위하여 필요하다면 행정기관의 협의를 거치는 방법으로 동법의 입법취지를 전환할 필요가 있다. 시기상조론일지도 모른다. 그렇다 하더라도 동법은 최소한의 재산권 보장에 대한 근거규정은 남겨두어야 한다고 본다. 이렇게 하는 것이 헌법 제23조의 재산권 보장규정의 취지와도 합치할 것이다.

특히 경기북부지역 중 접경지역은 군사시설보호구역의 설정으로 인한 재산권 피해가 아주 큰 지역

이다. 그 동안은 국가안보 논리에 의해 규제위주의 통치가 이루어져 왔다. 그러나 최근의 지방자치화, 민주화 추세에 따라 민관의 지역개발의 논리도 중요하게 부상하고 있다. 이러한 측면에서 국가안보논리와 지역개발의 논리가 조화를 이루어야 한다고 본다. 군사시설보호법 역시 이러한 조화의 논리 속에서 접근되어야 하리라고 본다.

3. 군사시설보호법의 적용상 문제점

(1) 군사시설보호법상 관할권 행사의 투명성과 공정성

군사시설보호법은 보호구역 및 민통선의 설정·변경 및 해제에 관한 사항을 심의하기 위하여 국방부장관소속하에 군사시설보호구역심의위원회를 두고 있다(동법 제5조 제1항). 동 위원회는 군사 작전성 협의를 절차에 따라 형평성 및 공정성 있게 투명한 심의를 하고 있다. 그러나 군지휘관의 특성을 감안할 때 심의위원회에서 불가한 결정을 내렸더라도 지휘관의 의지가 가능하다면 지휘관의 의지에 맞게 충분한 심의가 조정될 수도 있을 것이다. 예를 들어, 1996년 서부전선 최전방 ○○지역에 대규모 휴양시설 설치관련 군사협의를 심의하는 과정에서 관리부대장 및 심의위원들은 군사협의관련불가(부동의)방침을 보고하였는데 지휘관(관할관)이 가능하다는 판단하에 개발이 가능하도록 허용한 일이 있다. 군지휘관의 관할권의 강력한 권한 행사로 심의위원회에서 불가한 것이 최종결재과정에서 지휘관의 결정에 따라 민원인에게 개발허용 통보를 하였던 것이다. 그러나 후임지휘관이 부임하여 업무를 확인 파악하는 과정에서 군사시설보호업무의 절차를 무시한 독단적인 결정에 의해 군사작전성 협의가 허가된 것을 알고 문제가 제기되었다. 이를 확인하는 과정에서 당시 지휘관의 부정의혹이 밝혀져 분쟁이 시작되었고, 군에서는 허가취소방침을 주장하였다. 그러나 해당 민원인은 재산권행사와 관련하여 지속적인 법적 투쟁을 통해 군지휘관의 일사부재리의 원칙에 입각한 허가유효방침을 주장하였다. 그결과 당시 지휘관이 허가한 범위에서만 개발이 가능하도록 하는 결정을 받고 재산권을 행사할 수 있었다. 그러나 개발당시로부터 4년이란 기간이 소요되어 막대한 재산적 피해가 발생하였다. 이는 관할권행사에 의해 좌지우지되는 현상의 대표적 사례로서 지역주민들간에는 “군사작전성 협의는 되는 지역도 없고 안되는 지역도 없다”라는 용어까지 생기게 하는 사건이었다.

우리군의 전투도 과거 6.25 당시 무기체계가 미약한 것과는 달리 중장거리 무기를 다량 보유하고 있다. 또한 세계적인 추세가 근접전투를 배제하고 공군 및 중장거리 미사일에 의한 화력 공격을 하여 적에게 경제적 손실을 크게 입히는 전략을 통해 승리를 얻고자 한다. 우리 군의 지휘관들도 이와 같은 사항을 적용하여 전체적인 무기체계를 고려하기보다 보병전술에 입각한 개인화기들을 최우선 고려, 군사 작전성 심의에 적용하여 거점 전방에서는 일체의 개발이 허용되지 않는 소극적 작전성 심의를 배제하고 무기체계를 다양하게 적용하는 적극적인 군사협의를 이루어지도록 변화를 하여야 할 것이다. 이렇게 함으로써 국민의 재산권을 최소한이라도 보장하여야 할 것이다.

결국 군사시설보호법의 주된 중점은 각급 부대장들이 전투를 대비한 작전계획을 수립하여 시행하는 단계에서 유리한 위치 및 여건을 가지고 적과 싸워 최소의 희생으로 최대의 적을 물리치려 함에 있다. 따라서 군지휘관의 작전개념은 곧 군사시설보호법상 관할권으로서 주민들의 재산권행사에 막대한 영향을 끼치고 있다. 특히 접경지역에서 행해지고 있는 수도권정비계획법 및 도시계획법상 건축허가 등 각종 허가사항중에 군사시설보호법의 군협의가 제일 중요하다.

또한 군부대장의 관할권에 대한 통제기능이 군부대 자체에 마련되어 있지 않기 때문에 올바른 관할권 행사여부를 진단할 수가 없는 실정이다. 단지 상급부대에서 지시된 사항에 대하여 시정하는 정도에 그치고 있다. 민원인이 군사시설보호법 관련하여 부당하다고 여겨지는 부분에 대해서는 각부대 감찰부나 국민고충처리위원회에 이의를 제기하거나, 행정소송을 제기하는 방법이 있다. 그러나 결국 해당부대 지휘관의 전투개념으로 인한 결정이 이루어지기 때문에 전투개념이 올바른지 여부를 평가할 수 없다. 따라서 불가결정된 사항을 다시 한번 고지받는 결과를 초래하여 많은 민원인들이 “이의를 제기하는 것이 오히려 군을 자극하여 손해를 보게 될 우려가 많다”는 생각을 갖게 하여 군작전의 변화에 따른 적용에만 기대를 하고 있는 실정이다.

따라서 헌법상 보장된 재산권과 군부대장의 관할권과의 상반된 대립양상이 나타나고 있다. 군부대장의 내부적 지휘권에 대하여 확실한 권한을 부여 보장하여야 하는 것은 당연하다. 한편 군사시설보호법 적용과 같은 외부적 관할권에 대하여는 군사전문가로 구성된 협의체와 군고위 관계자들과의 토론 및 연구를 통해 권한행사범위와 조정 통제기능을 명확하게 구성하여 투명하고 공정성 있는 군사시설보호 협의를 하여야 할 것이다. 이렇게 함으로써 군사작전에도 도움이 되고 국민의 재산권도 보장이 될 수 있도록 하여야 할 것이다.

(2) 군사작전성 협의(조건부동의)와 재산권에 미치는 영향

군에서는 군사시설보호협약시 동의·부동의·조건부동의의 3가지 형태로 구분하여 민원인에 대한 개발행위에 대한 심의를 하고 있다. 여기서 조건부동이는 군사적으로 미비점을 보완하면서 민원인의 재산권을 보장해 주는 제도이다. 민원인들의 입장에서는 개발이 가능한 결정이기 때문에 조건부동이라든가 희망을 하고 있는 실정이다.

그러나 군에서 조건부동의를 함에 있어 기부채납형식이나 해당 민원건 지역의 군사작전과는 관계없이 부대내부에 시설설치 및 초소설치용마대 등을 요구함으로써 민원인으로서도 어쩔 수 없이 이행을 하고 있다. 그러나 이행 후에는 군에 대한 불신을 갖게 되고, 군사시설보호법에 대한 불만을 지니게 되는 하나의 원인이 되기도 한다.

또한 조건부 동의유형이나 형태를 보면 군사거점 전방에 위치한 똑같은 민원일지라도 대규모 건설을 하는 아파트나 공단 등은 군부대 자체에서 전술토의를 거쳐 조건부동의 결정이 되는 경우가 많다. 반면에 소규모 주택(1동)이나 창고, 축사 등의 개발은 제한하여 조건부동의 결정이 되는 것보다 부동의결정이 되는 경우가 많다. 형평성에 문제가 있다.

그러나 군에서 조건부동이가 활성화된다면 접경지역 주민들의 재산권행사에 큰 도움이 될 것이며, 지역발전에 커다란 영향을 미칠 것이다. 따라서 관할권과 군관계자들이 작전성 심의관련 조건부동이에 대하여 긍정적으로 검토를 할 수 있도록 관련규정의 명시를 통한 실질적인 제도적 보완이 필요하다.

(3) 행정기관의 개발계획 수립과 군사작전계획 수립의 차이점

행정기관에서 각종 개발계획을 수립할 때에는 해당사항에 대하여 전문가들로 구성된 협의체에 의해 개발계획을 수립하고 주민공청회와 공개적인 검증을 통해 계획을 수립하고 시행한다. 반면에 군사작전계획의 수립은 관할 부대장의 작전개념이 기존의 작전개념과 다를 때 자체 전술토의를 수회에 걸쳐 계획을 수립하고 실 병력을 투입하여 작전계획에 대한 실효성을 검증한 후 실행하는 절차를 취하고 있다.

또한 상급부대 지휘관의 작전개념이 변경이 되면 상급부대 통제하에 바꾸고자 하는 방향에

맞추어 작전계획을 수정하고 있는 실정이다. 이 모든 과정은 군사보안사항으로 인해 군 내부적으로 실행이 되고 있어 접경지역 주민들은 해당지역에 거주하면서도 군사작전의 변화에 대해 인지할 수 없는 실정이다. 또한 지휘관의 임기는 통상 18-24개월(장군급) 정도이다. 관할관이 재임 중 자신이 지니고 있는 작전개념과 상급 제대의 작전개념을 고려하여 1회 이상 작전계획을 보완 발전시키고 있는 실정이다. 따라서 군 작전계획은 행정기관과는 달리 상당히 유동적이다.

그래서 군에서는 민원인들에게 군사작전에 대한 지장여부를 조금이라도 알려주기 위해 1996년 11월부터 국방부차관주관하에 18개월에 걸쳐 사전분석도를 작성(1998. 6)하여 행정관서에 비치하고 있다. 민원인이 군작전성 심의 의뢰전 자신이 개발하고자 하는 지역에 대해 군보업무 담당관과 사전상담을 통해 개발가능성을 확인하게 하는 제도를 시행하고 있다. 초기에는 불필요한 설계비 지출 및 시간소요를 없애는 효과를 거두기도 하였다. 그러나 사전상담시 군보업무 담당자들의 권한, 즉 결정권이 없고, 대부분 상담지역이 철차상 예하부대 대대장급 지휘관의 의견을 수렴해야 하는 지역이기 때문에 사전상담으로 인한 명확한 개발 가능성을 확인하기가 어려워 효율성이 미약한 결과를 초래하고 있다. 사전분석도제도는 민원인의 궁금증을 해소하고 불가한 지역에 대한 민원 소요를 줄여 효과적인 군사작전성 검토 업무를 수행하고자 마련된 제도이다. 그러나 실제 민원인들은 자신이 개발하고자 하는 내용에 대해 군보업무 담당자에게 의견을 개진하고, 어떻게든 협의를 받고자 하는 이미지를 전달하는 데 목적을 두고 있다고 한다. 또한 상담 여력이 미약하여 주1회 한시적(3-4시간 정도)으로 실행하고 나머지는 전화상담을 하고 있어 민원인들에게는 군사작전성 협의가 이중의 규제로 인식되고 있는 실정이다.

따라서 군의 특수성을 감안할 때, 군사작전계획을 변경하거나 수정보완을 할 때 지휘관의 고유권한이기는 하지만 일부 군사보안상 위해로울 수 있는 사항이 아닌 한, 행정관서 및 일부 지역주민(대표)이 참여할 수 있는 방안도 강구되어야 할 것이다. 민간인의 재산권의 피해의 최소화와 이해의 장이 될 수 있기 때문이다.

4. 군사시설보호법의 개정(안)

군사시설보호법과 관련한 민원 가운데 군사시설보호구역의 축소조정하거나, 행정위탁지역을 확대하는 방안은 입법정책상의 문제이므로 군이 논하지 않기로 한다. 여기서는 군사시설보호법을 발전적으로 적용하고 제도적으로 신설되어야 하는 것을 위주로 살펴보고자 한다.

(1) 『군사시설보호구역허가사항협의업무심의위원회』의 신설

현행 군사시설보호법 제10조는 군사시설보호구역 안에서 행정기관이나 공공단체가 허가, 기타 처분을 하고자 할 때에는 국방부장관 또는 관할부대장 등과 협의하도록 하고 있다. 개인의 사유재산권을 군부대가 좌지우지하는 결과이다.

그러나 법이론적으로 살펴보면, 발상을 전환하여 군이 군사시설보호구역이 필요하여 행정기관 내지 개인과 협의하도록 하는 방안이 타당할 것이다. 이러한 측면에서 현행 군사시설보호법은 주객이 전도되어 있는 셈이다. 일보 후퇴하여 현행 규정을 유지한다고 하더라도 동법 제10조는 관할 부대장과의 “협의”이다. 그러나 실제로는 관할 부대장의 허가로 인식되어 그 권한남용의 폐해가 심각하다. 특히 관할부대별로 일관되고 통일된 기준이 없이 그

허가나 처분의 당부를 결정하고 있다. 뿐만 아니라 반대하는 경우 구체적인 사유를 알려주지 않아 재협의 요청 등 각종 민원을 야기하고 있는 실정이다.

이러한 폐단을 시정하고 국민의 재산권을 최대한 보장하기 위하여 국방부장관 및 관할부대장 소속하에 각 『군사시설보호구역허가사항협의업무심의위원회』를 설치하는 방안도 있을 수 있다. 동위원회에는 군관계자만이 아니라 행정기관, 주민대표 등도 참여할 수 있도록 하여야 할 것이다.

동위원회는 군사시설보호구역 내에서 행정기관 등이 협의 요청하는 인·허가사항을 일관되고 통일된 기준하에 심의하는 것이다. 동위원회의 결정에 따라 국방부장관 또는 관할 부대장 등이 서면으로 객관적 이유를 붙여 허가 또는 반대의 처분을 함으로써 국민의 재산권이 자의적으로 제한되는 폐단을 방지하고 행정의 투명성과 일관성을 제고할 수 있을 것이다.

(2) 재산권 보장규정의 신설

1972. 12. 26. 군사시설보호법이 제정된 이후 군부대에서 광범위하게 군사시설보호구역을 설정하였다. 그리고 사유지에 토지소유자의 승낙을 얻어 유자재 및 무자재 진지를 구축하여 유사시 전투에 대비하여 왔다. 그러나 종래에는 접경지역에 도시화 물결도 없었고, 개발도 되지 않은 상태여서 군사시설보호법 관련 민원이 크게 문제시되지 않았다. 그러나 최근 햇볕정책이라 일컫는 대북정책의 변화로 말미암아 접경지역에 개발붐이 일어나 건축 및 개발에 대한 민원이 급증하고 있다. 이로 말미암아 군사시설보호법에 의한 재산권 제한으로 인한 소유자들의 피해가 늘어나고 있는 실정이다. 특히 개발 붐이 일고 있는 지역의 부동산 소유자들은 재산권 행사를 위해 군사시설보호법상 협의를 받고자 부단한 노력을 하고 있다.

우리 헌법은 『모든 국민의 재산권은 보장된다. 그 내용과 한계는 법률로 정한다(동법 제23조 제1항). 재산권의 행사는 공공복리에 적합하도록 하여야 한다(동법 제23조 제2항). 공공필요에 의한 재산권의 수용·사용 또는 제한 및 그에 대한 보상은 법률로써 하되, 정당한 보상을 지급하여야 한다(동법 제23조 제3항)』라고 규정하고 있다.

문제는 군사시설보호법이 적용되어 재산권 행사를 하지 못하는 사람들이 국가(군)로부터 제대로 보상을 받지 못하고 있다는 점이다. 아마 국방예산이 충분치 않은 점도 하나의 원인일 것이다. 국방예산이 충분하다면 토지수용의 형식을 취하면 되기 때문일 것이다. 그러나 고작 임대료 지급과 세금감면 정도의 보상을 함으로써 재산권 행사를 하지 못하는 데 대한 보상을 하고 있는 실정이다.

접경지역인 경기북부지역의 대부분은 군사시설보호법상 군사작전성 협의로 인해 개발의 시기가 지연되고 투자기피 현상으로 지역의 균형적 발전에 지장을 초래하고 있다. 또한 군사작전성 협의가 어려워지자 부정한 행위로 군사협의를 받고자 함으로써 사회적 물의를 일으키고 있다. 국가안보의 중요성을 망각하고 있는 사람은 없다고 본다. 그렇다고 하여 국가안보를 이유로 개인의 재산권이 부당하게 제한되어서도 안된다. 양자의 이익이 적절하게 조화되어야 한다고 본다.

이러한 측면에서 군사시설보호법 역시 『제1항의 규정에 의한 보호구역 및 민통선의 설정은 군사시설보호와 군사목적 달성을 위하여 필요한 최소한의 범위 내에서 하여야 한다(동법 제4조 제5항)』고 규정하고 있을 뿐이다. 그러나 군사시설보호법상 군사작전계획의 적용시 개인의 재산권을 보장할 수 있는 법적 근거는 없다. 따라서 군사시설보호법에 군사시설보호구역 설정으로 인한 국민들의 재산권에 대한 최소한의 보장을 받을 수 있는 방안이 강

구되어야 할 것이다. 그러기 위하여는 군사시설보호법의 개정이 선행되어야 할 것이다. 동법 제10조의 제2항에서 『전항의 협의시 최소한의 재산권을 보장하여야 한다』는 규정을 신설하여 개인의 재산권 보장을 위한 근거를 만들어야 할 것이다. 그러나 더욱 근본적인 방법은 군사시설보호법의 입법취지를 변경하는 것이다. 즉 군이 군사시설보호구역이 필요하여 행정기관 내지 개인과 협의하도록 하는 방향으로 군사시설보호법을 개정하여야 할 것이다.

V. 『군사시설주변지역생활환경피해방지및보상에관한법률』의 제정 필요성

전국 군사시설보호구역의 47.3%가 경기도에 집중되어 있으며, 경기북부는 전체 행정구역의 49.16%가 군사시설보호구역으로 지정되어 있다. 이러한 특수성으로 인한 경기북부 군사시설주변지역의 환경관리 실태의 문제점은 이미 지적되어 있다.⁸⁾

따라서 군사활동 등에 의하여 군사시설 주변지역 안에서 발생하거나 발생할 우려가 있다고 인정되는 생활환경 피해를 예방 또는 저감하기 위한 피해방지 시설을 설치하는 등의 피해방지대책을 수립·시행하여야 할 것이다. 또한 군사상 생활환경 피해를 입은 주민에 대해서는 피해를 보상함으로써 주변지역 주민의 생활안정 및 복지향상에 기여할 수 있도록 하여야 할 것이다.

여기서 이러한 가치 『군사시설주변지역생활환경피해방지및보상에관한법률』을 제정할 경우, 다음과 같은 내용이 포함되어야 할 것이다.

첫째, 군사시설주변지역의 범위설정이다. 범위설정은 이해관계가 첨예할 수 있기 때문에 지역주민의 의사가 최대한 반영되어야 하겠지만, 일반적인 제안으로는 군사시설보호법의 규정에 의한 군용사격장, 군용비행장, 군용통신시설 또는 군항 및 군용부두 등의 최외곽 경계선으로부터 4킬로미터 이내의 지역으로 지정하는 방안이 있을 수 있다.

둘째, 국방부장관은 군사상 불가피한 사정으로 인하여 환경정책기본법 제10조의 규정에 의한 환경기준을 유지 또는 달성하기 곤란하다고 인정하는 때에는 환경부장관과 협의를 거쳐 군사시설 환경기준을 설정하도록 하여야 한다.

셋째, 국방부장관은 군사시설 환경기준을 초과하여 군사상 생활환경 피해가 발생하거나 발생할 우려가 있다고 인정하는 군사시설 주변지역 안의 주거지역 그밖의 대통령령이 정하는 지역에 대하여 피해지역 또는 피해예상지역으로 미리 지정·고시하도록 하되, 당해 지정·고시를 한 때에는 그 지역을 관할하는 시장·군수 또는 구청장에게 그 내용을 송부하여 이해관계인이 열람할 수 있도록 하여야 한다.

넷째, 지정·고시된 피해지역 등에 대해서는 군사상 생활환경 피해를 방지 또는 저감하기 위한 피해방지대책을 수립·시행하도록 하여야 한다. 피해방지대책에는 피해방지시설설치사업, 공동이용시설설치사업이 포함되도록 하며, 이들의 사업은 군사상 생활환경 피해의 정도에 따라 예산의 범위 안에서 시행할 수 있게 하여야 한다.

다섯째, 피해방지대책을 효율적으로 추진하기 위하여 군사활동, 그밖의 국군의 활동에 의하여 군사시설주변지역에 미치는 생활환경상 영향에 대하여 매년 실태조사를 실시하고, 그 결과를 공표해야 한다.

여섯째, 피해지역 등의 지정·고시 및 주민에 대한 군사상 생활환경피해의 보상에 관한 사항

8) 경기도, 「경기북부지역의 군부대 환경관리실태 및 정책방향」, 경기개발연구원, 2001. 7.

을 심의·결정하기 위하여 국방부장관소속하에 피해방지대책심의위원회를 두어야 한다.
 일곱째, 국방부장관은 피해지역 등에 거주하는 자로서 이주를 원하는 자가 있는 경우에는 그에 대한 이주대책을 수립·시행하도록 하여야 한다.
 여덟째, 피해지역 등에 소재하는 토지의 소유자는 국방부장관에게 당해 토지의 매수를 청구할 수 있게 하고, 매수청구를 받은 토지가 매수대상토지 판정기준에 해당하는 때에 매수하도록 하여야 한다.
 아홉째, 국방부장관은 피해지역 등에 거주하는 주민으로서 군사시설로부터 발생하는 군사 생활환경 피해를 입은 주민에 대해서는 본인의 신청에 의하여 그 피해의 정도에 따라 위원회의 심의를 거쳐 보상금 등을 지급하도록 하여야 한다.

Ⅵ. 접경지역지원법과의 관계

1. 접경지역지원법의 의의

남북이 분단됨으로써 인하여 국민이 부담하는 국방비 부담은 균등하여야 함이 원칙이다. 그러나 경기북부지역과 같이 군사시설이 밀집한 곳은 다른 지역에서는 찾아볼 수 없는 재산권 행사의 제약이라는 비용이 추가되고 있다.

군사시설의 입지와 보호구역의 설정에 따른 재산상의 피해는 우리 국토 가운데에서 가장 크게 부담하고 있으나, 이로부터의 혜택은 전국민이 골고루 향유하고 있는 것이 현실이다. 국가적인 논쟁의 대상이 되고 있는 개발제한구역 문제 역시 수혜자와 비용부담자간의 불균형에 그 원인이 있다. 사회여건의 변화로 구역내 주민들의 목소리가 커지면서 규제완화를 요구하는 주장이 커지고 있다.

이와 같이 접경지역에 거주하고 있는 주민들의 생활수준은 점점 악화되어 수도권의 다른 지역주민들과의 상대적 격차는 더욱 벌어지고 있다. 또한 세계적으로 희귀한 생태계를 지닌 접경지역에 대한 오염과 훼손이 가속화되고 있을 뿐만 아니라 남북교류협력이 활발하게 진행되면서 통일기반의 조성을 위한 전략적 공간으로 부각되고 있다. 여기서 규제와 억제 를 기초한 기존의 법체계로는 접경지역의 상대적 낙후성을 가속화시켜 주민들의 불만이 증폭되고 있다. 그리고 이 지역의 환경생태에 대한 체계적인 보전을 도모하는 데도 한계가 있다. 특히 통일시대를 지향하는 남북교류의 협력공간으로 활용하는 데 있어서 커다란 제약이 되고 있다. 통일과 남북협력의 공간으로 관심이 증대되고 있는 상황에서 접경지역주민에 대한 보상적 지원과 환경생태에 대한 체계적인 지원, 그리고 통일기반조성을 위한 각종 사업에 대한 전략적 지원을 위한 제도적 장치로서 접경지역지원법을 제정한 것이다.⁹⁾ 접경지역의 하나로서 경기북부지역을 지원하는 것은 단지 그동안 군사분계선 및 비무장지대와 인접한 지역으로 개발이 낙후되었다는 점 때문만은 아니다. 구서독의 접경지역지원법의 취지에서 알 수 있듯이¹⁰⁾ 경기북부지역주민을 지원하고 개발을 도모하는 것은 남북통일을 추진하는 과정에서 이 지역이 통일의 전진기지로서 역할을 하기 때문이다.

9) 경기도, 「경기북부-접경지역의 발전전략(최종보고서)」, 1999. 6, 287-288쪽.

10) Zuegler, Astrid, *Regionale Strukturpolitik : Zonenrandfoerderung -ein Wegweiser?-,* WSI-Studien, 1992 : Berg, Wilfried, *Zonenrandfoerderung -verfassungs- und gemeinschafts rechtliche Grundlagen und Perspektiven,* Dunker & Humblot, 1989. 참조.

2. 접경지역지원법의 문제점 및 개정(안)

경기북부지역주민들은 수도권정비계획법, 군사시설보호법을 이 지역의 발전을 가로막는 장애 법률이라고 생각하고 있다. 그런데 접경지역지원법 제3조는 접경지역지원에 관한 사항에 있어 다른 법률에 우선하여 적용한다고 하면서, 그 단서에는 국토건설종합계획법·수도권정비계획법 및 군사시설보호법에 의한 군사에 관한 사항은 그러하지 아니하다고 규정하고 있다. 경기북부지역 발전의 가장 걸림돌이 되고 있는 규제법률을 우선하고 있다. 속빈 강정과 다를 바 없다.

접경지역지원법의 입법취지는 남북의 분단으로 낙후된 접경지역의 경제발전 및 주민복지향상을 지원하고, 자연환경을 체계적으로 보전·관리하며, 평화통일의 기반을 조성하기 위하여 필요한 사항을 규정함에 있다(동법 제1조). 소외된 접경지역 주민들의 입장에서 보면, 환영할 만한 특별법적 성격을 지니고 있는 법률이다. 이에 대하여 접경지역지원법이 특별법에 해당하며, 수도권정비계획법과 군사시설보호법이라는 특별법과 상충되는 부분에 대해서는 신법인 접경지역지원이 우선 적용되므로 규제완화에 대한 별도의 조항을 두지 않더라도 규제완화 효과를 가질 것이라는 견해¹¹⁾도 있다. 그러나 실제 동법 제3조 단서가 존재한다는 것은 동법의 실효성을 퇴색시킬 우려가 많으므로 동법 제3조 단서의 삭제가 바람직하다고 본다. 뿐만 아니라 접경지역지원법이 법제정 본래의 취지를 살려갈 수 있도록 접경지역을 수도권정비계획법상 수도권규제대상지역에서 제외하는 것이 바람직할 것이다.

Ⅶ. 결 론

종래 군사시설보호법에 관한 논의는 군사시설보호법의 기본적인 틀은 변경하지 않은 상태에서의 논의이다. 즉 군사시설보호구역의 축소조정 문제, 행정기관의 위임지역 확대, 사전분석도 공개 확대방안, 협의기간 단축방안, 군용항공기지 비행안전 구역 고도제한 완화, 보호구역 심의위원회 개선, 부동의시 사유를 통보하며 이의신청절차안내 의무화, 폭발물 관련 시설내 건축물 신축허용, 군부대 이전요구와 그 대책, 군사시설이전사업에 대한 중앙정부 지원 사항의 명시, 주민피해 발생시 국가적인 지원 및 보상방안 마련 등이다.

그러나 발전적으로 군이 주체가 아닌 행정기관이 주체가 되고, 군이 군사시설을 위하여 필요하다면 행정기관의 협의를 거치는 방법으로 입법취지의 전환을 검토할 필요가 있다. 이러한 문제는 시기상조론일 수도 있으며, 장기적인 과제이다. 그러나 단기적으로 『군사시설보호구역허가사항협의업무심의회』를 신설하고, 재산권보장규정을 신설하는 방안을 제안한다. 또한 군사활동 등에 의하여 군사시설 주변지역 안에서 발생하거나 발생할 우려가 있다고 인정되는 생활환경 피해를 예방 또는 저감하기 위한 피해방지 시설을 설치하는 등의 피해방지대책을 수립 시행하기 위하여 『군사시설주변지역생활환경피해방지및보상에관한법률』의 제정을 제안한다.

11) 경기도, 앞의 보고서, 285쪽.

참 고 문 헌

- 강한구·성채기, 「중· 장기 군사시설 보호정책 연구」, 한국국방연구원, 1996. 6.
- 경기도, 「경기북부지역의 군부대 환경관리실태 및 정책방향」, 경기개발연구원, 2001. 7.
- 경기도, 「경기북부· 접경지역의 발전전략(최종보고서)」, 1999. 6.
- 김대득, 「군사시설보호구역에 관한 연구」, 건국대학교 행정대학원 석사학위논문, 1997.
- 김영봉, 「군사시설보호구역 제도개선」, 경기 2020 관련 중· 단기 정책개발을 위한 규제개혁분야 토론회
제 발표자료, 경기도청, 2002. 3. 5.
- 김현수, 「경기도 군사시설보호구역의 문제와 대책」, 『경기21세기』, 경기개발연구원, 1998. 9/10월호.
- 배규한·박현, 『21세기 경기북부 발전전략』, 경기북부상공회의소, 1999. 11.
- 이현택·이덕노, 「군사시설보호구역 관련 세제개선 방안」, 한국국방연구원, 1998. 7.
- Berg, Wilfried, *Zonenrandfoerderung -verfassungs- und gemeinschafts rechtliche Grundlagen und Perspektiven*,
Dunker & Humblot, 1989.
- Zuegler, Astrid, *Regionale Strukturpolitik : Zonenrandfoerderung -ein Wegweiser?-*, WSI- Studien, 1992.

Journal of Regulation Studies Vol.11 No.1 2002

An Alternative Proposal for Adopting The Military Installations Protection Law

So, Sung-Kyu

The Property rights of the residents in the north Kyonggi Province areas have been greatly limited and controlled by the Military Installations Protection Law. This matter becomes the issue of the disparities between the north areas of Kyonggi Province and other areas including the south Kyonggi Province areas. Therefore, this paper proposes that the subject of permissions and authorizations for regional development should be changed from military to administrative authorities in the long run. In the short period, so-called "Military Installations Protection Areas Permission and Coordination Commission" should be institutionalized and the regulations for property rights protection have to be enacted. Furthermore, this paper proposes that so-called "Residents' Life Environment Damage Protection and Compensation Law in Military Installations Protection Areas" should be enacted, and the provision that the Military Installations Protection Law takes precedence of the Border Areas Support Law, a special law for the regional development of the north Kyonggi Province areas, has to be revised.

Key Words : Military Installation Protection Law, Military Installation Protection Areas, North Kyonggi Province Areas, Boder Areas Support Law, Property Rights Protection.

