

군사시설 주변지역 지원제도 일원화에 대한 연구*

Unification of Legal System For The Region Around Military Facilities

이훈*
Lee, Hoon

Abstract

We have a few acts for supporting the military base and the surroundings according to the U.S army and Korea army. There are so many differences between supporting systems for the area around the U.S base, Korea army base and military airports. In the acts for supporting the area around Korea army, we don't have support packages such as urban development, urban infrastructure infill, community development, urban regeneration, simplification of administration system for the development and the exceptional clause against Seoul Metropolitan Area Readjustment Planning Act, which causes the unbalance problems. On the one hand, In the acts for supporting the area around us base, we don't have any supporting systems for the compensation for noise suffering around military shooting range.

In this study, by the method of comparative analysis according to the type of the force and act, we point out the supplement of the existing legislations and suggest the Unification of legal system for the region around military facilities.

.....
색인어 : 군사시설, 미군부대, 군공항, 주변지역 지원제도, 사격장 소음 피해

Keywords : Military facilities, U.S army, Korea army, us base, military airport,
supporting systems for the base and surroundings, shooting noise problem

* 이 논문은 2017년도 정부(미래창조과학부)재원 이공분야 기초연구사업(2017R1C1B5077064)과 관련되어 수행된 연구임을 밝힘

이 논문은 2019년도 양주시 정책자문위원회의 지원에 의해 수행된 연구임을 밝힘

이 논문은 2020년도 신한대학교 학술연구비 지원으로 연구되었음

** 신한대학교 도시기반부동산학과 조교수 (주저자: hlee@shinhan.ac.kr)

I. 서론

한국은 휴전이라는 상황에 놓여 있어, 한국의 군사시설과 미군의 군사시설(공여구역)이 광범위하게 분포하고 있다. 또한 지역적 특성상 대부분의 공여구역과 군사시설은 경기도 북부지역과 강원도 지역에 배치되어 있다. 상황적으로 어쩔 수 없는 상황이라고 하더라도 군사시설 자체의 폐쇄성과 사격장의 소음, 유탄 및 도비탄 문제, 헬기, 전차 및 군용기 등으로 인한 주변지역의 피해는 규모와 범위 측면에서 모두 큰 문제를 안고 있으며, 국방문제의 중요성에도 불구하고, 지역 발전에 많은 걸림돌이 되고 있다. 특히, 한국군이 입지한 전후방 부대들은 저출산 고령화 현상과 맞물려서 농촌지역의 낙후성을 더욱 떨어뜨리는 원인이 되고 있다.

우리나라 접경지역에 입지한 한국군의 군부대와 미군부대(공여구역) 배치는 대부분 6.25 한국 전쟁 당시에 집중적으로 배치가 된 것들이다. 한국전쟁 당시에는 지금처럼 한국이 발전하지도 않았을 뿐더러, 전쟁 전후라 제대로 된 토지 대장들도 없을 것이고, 있다고 하더라도 전쟁 중에 유실된 경우가 많았을 것으로 예상된다. 따라서 군부대 배치도 엄청 수월하게 진행되었을 것이다. 사유지일 경우 보상 및 수용방식으로 진행했을 것으로 예상되나, 전쟁 전후 시절에 제대로 된 가격 산정, 예를 들어 감정평가사가 평가하는 방식 등이 동원되었을 리가 없으며, 국민들은 국가를 위한 일이라고 적극적으로 협조하였을 것으로 예상된다. 그러나, 토지 수용을 통해서 국방부 소유로 전환된 군부대 부지의 경우는, 반환 공여구역 사례에서 보듯이 감정평가를 통하여 민간에 매각하려고 한다. 살 때는 헐값에 수용하고, 팔 때에는 제대로 된 시장가격을 받으려고 하는, 이러한 상황이 한국 군부대에도 당연히 적용될 것이다. 그리고 이것은 국유재산법에 명시된 절차이기 때문에, 한국 국방부가 도의적인 비난을 받을 수는 있어도, 법 테두리 안에서 행하는 것이기 때문에 어쩔 도리가 없는 측면이 있다. 그렇다면, 새로운 군부대 이전이나, 현재의 군부대로 인한 피해 보상을 제대로 요구하는 방법밖에는 군부대로 인한 국민들에 대한 보상은 없다고 봐도 무방하다.

반면, 미군부대에 대한 법률은 현재는 어느 정도 체계가 잡혀 있으며, 「주한미군 공여구역주변지역 등 지원 특별법」(이하 공특별법)과 「주한미군기지 이전에 따른 평택시 등의 지원 등에 관한 특별법」(평택특별법) 등에 의거하여 공여구역 및 그 주변지역에 대한 광범위한 행정 및 재정적 지원이 이루어지고 있으나, 한국군 부대와 관련한 지원은 「군 공항 이전 및 지원에 관한 특별법」과 최근 제정된 「군용비행장·군사격장 소음 방지 및 피해 보상에 관한 법률」(2019. 11. 26. 제정 및 2020. 11. 27. 시행예정, 이하 군소음법)이 있으나 공특별법과 평택특별법과 비교하여 볼 때, 피해 보상에 관한 지원의 범위와 재정 지원 규모는 매우 미흡한 실정이다. 따라서 군사시설 관련 법제도(공여구

역, 군공항 등) 등에 대한 분석을 통하여, 피해 보상에 대한 제도나 지원 대책 등이 부족한 한국군 부대에 대한 피해 보상과 주민지원, 지역 개발에 대한 지원 대책 등이 체계적으로 잘 정리될 필요가 있다고 본다.

본 연구에서는 최근 군소음법을 포함하여 군사시설과 연관된 법령 전반에 대하여 우선 분석하고자 한다. 법마다 각기 정해진 지원제도에 대한 비교 분석을 통하여 한국군의 군사시설과 관련된 법제도의 문제점을 제시하고, 그에 대한 보완책 및 법제도의 일원화등 실질적인 개선 방안을 제시해보고자 한다. 또한, 본 연구에서는 국방개혁 2030이나 국방개혁 2.0 등에서 제시하고 있는 군부대의 집중 및 재배치에 대한 정책이 맞는 정책적 방향도 제시해 보고자 한다.

II. 군사시설 관련 지원제도

군사시설 관련 법제도는 크게, 기존 군사시설을 보호하기 위한 법률과 군사시설 피해를 보상하고 주변지역을 지원하는 제도로 나눌 수 있다. 본 연구에서는 군사시설 자체 보다는 군사시설로 인하여 피해를 입고있는 지역들을 대상으로 하는, 군사시설이나 그 주변지역 등의 피해보상과 지역개발을 지원하는 제도 등을 대상을 소개하고자 한다. 지원제도의 종류는 다수 존재하지만, 여건의 한계로 인하여, 「주한미군 공여구역주변지역 등 지원 특별법」, 「주한미군기지 이전에 따른 평택시 등의 지원 등에 관한 특별법」, 「용산공원 조성 특별법」, 「군 공항 이전 및 지원에 관한 특별법」, 「군용비행장·군사격장 소음 방지 및 피해 보상에 관한 법률」에 대한 분석을 진행하였다.

표 1. 군사시설 관련 지원 제도의 종류

법령명	종합계획(사업)	주관부처	비고
주한미군 공여구역주변지역 등 지원 특별법(이하 공특별법)	주한미군 공여구역 및 주변지역 발전종합계획	행정안전부	2017년 2차 계획 완료
주한미군기지 이전에 따른 평택시 등의 지원 등에 관한 특별법(이하 평택특별법)	지역개발계획	행정안전부	2022년까지 법령 지속 후속 지원 예산 없음
용산공원 조성 특별법	용산공원조성계획	행정안전부	보상 완료
군 공항 이전 및 지원에 관한 특별법 (이하 군공항법)	이전 주변지역 지원계획	국방부	대구공항 이전에 지원
군용비행장·군사격장 소음 방지 및 피해 보상에 관한 법률(이하 군소음법)	소음대책지역 소음 방지 및 소음피해 보상에 관한 기본계획	국방부	소음대책지역에 한해 수립

1. 주한미군기지 이전에 따른 평택시 등의 지원 등에 관한 특별법

평택특별법은 주한미군 이전이 검토 단계에 있던 1988~2002년 사이에 그 초안이 마련되었다. 평택이전협정이 2004년에 국회비준을 받으면서 본격적으로 시행되었고, 2005년 12월에 평택지역개발계획(이하 지역개발계획)이 확정되어 시행되었다. 이후 2015년, 2018년, 2019년에 각각 3 회의 변경을 거쳐서, 주한미군 이전에 따른 평택시민 피해의식 해소 및 지역발전 촉진을 위한 지원사업 등을 추진하였다. 추진 기간은 2006년 ~ 2022년(17년)으로 예정되어 있고, 2022년에 종료될 것으로 예상되고 있다. 사업비는 86개 사업 18조 9,796억 원이지만, 여기서 국비는 약 국비 44,943억, 지방비 7,941억(경기도 등), 약 5.2조원의 지원이 투입될 예정이며 나머지는 민자사업 등으로 구성되어 있어 그 시행 가능성이 불투명하다. 물론 세부적인 내용을 따져 봐야 하겠지만, 각종 도시기반시설에 대한 토지 보상비 지원 비용도 포함되어 계상되었을 것으로 판단된다.

평택특별법은, 공특법과 마찬가지로 공원, 도로개설 등의 사업에 대부분 사업비가 투자되었고, 공특법 2차 사업처럼 사회, 문화 등 복지사업 등에도 지원되어 농촌특성을 지니고 있는 지역에 생활기반시설 조성에 많이 기여하였다. 그러나, 가장 평택에 큰 영향을 미친 사업은 당연히 고덕지구 개발과 삼성전자 공장의 유치가 될 것이다.

평택특별법은 2022년에 종료될 것으로 예상되고 있기에, 공특법 1차, 2차 계획시에 대규모 공여구역 K-6, K-55 등이 존재함에도 불구하고, 지원에서 완전히 배제되기도 하였다.

2. 용산공원조성특별법

이 법은 반환되는 용산부지 등을 활용하여 국가의 책임 하에 공원 등을 조성·관리하고 주변지역을 체계적으로 정비하기 위하여 필요한 사항을 규정하는 것을 목적으로 한다(법1조). 공특법과 평택특별법과는 다르게, 오직 목적이 용산공원 조성에 관한 사항을 규정하고 있다. 평택특별법과 마찬가지로 용산기지 이전이 확정된 이후 바로 마련되었으며, 종합기본계획이 이미 기 수립되었으며, 국가 재정이 많이 투입되었다. 용산특별법의 특징은, 공특법과 평택특별법과 달리, 비용을 매칭 펀드 형식으로 60% 내외로 토지보상비 등을 지원하는 것이 아니라, 토지 보상비의 100%를 지원한다. 물론, 예산을 실제로 지원한다는 것 보다는 국방부 소유의 땅을 서울시에 무상으로 제공한다는 표현이 가깝겠다. 그러나, 이러한 내용은 유례가 없는 초유의 특혜로 인식되고 있어, 평택특별법과 공특법 적용 대상 지자체들의 반발 아닌 반발을 사고 있다.

3. 군공항 이전 및 지원에 관한 특별법.

이 법은 군 공항 이전사업에 대한 지원 및 군 공항 이전부지 주변지역에 대한 지원 체계를 마련함으로써 군 공항 이전사업을 원활하게 시행하고, 군 공항 이전부지 주변 지역 주민의 복리증진에 이바지함을 목적으로 한다.(법 1조). 군공항특별법은 공특법과 마찬가지로 이전이 결정될 부지, 즉 이전부지 자체와 이전부지 주변지역에 대한 지원 방안을 담고 있는 법률이다. 이전부사업 및 지원사업의 추진계획과 이전부지의 군 공항시설 설치계획을 동시에 수립하여 지원하도록 되어 있다. 이 법은 제정된지가 얼마 되지 않아, 실제로 적용되는 사례가 많지 않다. 향후 수원비행장 이전사업과 대구 군공항 이전사업 등에 적용되어, 이전되는 지자체에 많은 혜택이 부여될 예정이다. 그러나, 이 법의 기본적인 예산은 종전부지를 매각하여 충당하도록 되어 있기 때문에, 이전대상지를 선정하여도 매각이 되지 않으면, 사업 시행 자체가 불가능할 수 있다. 다만, 대구 군공항이나 수원 비행장의 경우는 도심에 인접하여 있어서 비교적 매각이 쉬울 것으로 예상이 된다. 민간공항의 경우에는 「공항소음방지 및 소음대책지역 지원에 관한 법률」이 제정·시행되고 있어 별도로 처리되고 있기도 하다.

4. 주한미군 공여구역주변지역 등 지원 특별법

주한미군 공여구역주변지역 등 지원 특별법(이하 공특법)은 미군공여구역(주한미군 군사기지 및 훈련장 등)과 그 공여 구역으로 인해 낙후된 주변지역에 대하여 경제진흥 및 주민복리증진을 목표로 하여 지원하는 것을 목적으로 하는 법률이다. 주한미군반환 공여구역 및 주변지역 발전종합계획(이하 발전종합계획)에 따라 1차 종합계획(2008~2017)이 수립된 이후, 현재 2차 종합계획이 완료되어 있는 상태이다. 종합계획은 1차, 2차에 종합적으로 재정비 하여 왔으나, 실질적으로는 매년 지역 여건을 반영한 변경계획을 수립하고 공지하고 있다. 반환공여구역 개발과 (반환)공여구역 주변지역 지원 사업으로 구분되며, 전국을 대상으로 하지만, 대부분의 공여구역이 경기도에 집중되어 있으므로 계획의 집행 및 예산 배분이 경기도를 중심으로 이루어지고 있다고 할 수 있다. 또한 접경지역 특성상 이 사업의 주된 대상은 주로 파주, 동두천, 의정부 등 대규모 공여구역을 포함하는 지역에 집중되어 있다. 공여구역이 없는 지역(양주시, 천안시 등)은 공여구역주변지역에만 해당되어 예산 배정이 크게 부여되지 않는 특징이 있다. 그리고 평택시는 K-55, K-6 공여구역을 포함하고 있으나, 평택관련 법안이 별도로 존재하기 때문에, 공특법의 적용대상이 되어 지원을 받은 실적은 전무하다.

우선 사업 위주로 살펴보면, 공특법은 수십 년간 미군부대로 인하여 지역발전을 희생한 시군들을 종합적으로 지원하는 취지로 제정된 법률이기 때문에 예산의 규모가 매

우 큰 편이고, 활용가능한 사업방식도 매우 다양하다.

발전종합계획에는 아주 많은 사업을 할 수 있도록 하고 있다(표 2). 법적으로, 정확하게 구분되어 있지는 않지만, 법의 내용을 분석하여 구분하여 볼 때, 크게 신시가지개발사업, 도시재생형 사업, 낙후지역 재생사업, 도시기반시설 설치와 대학교 이전사업 등 매우 다양한 사업이 가능하며 이는 종합계획에 우선적으로 반영이 되어야 한다. 도시개발사업의 경우 택지개발사업, 산업단지 및 관광단지 조성사업 등과 같은 신도시형 개발사업이 해당되며 도시재생형 사업으로는 「도시 및 주거환경 정비법」의 정비사업과 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」상의 재정비촉진사업이 있다. 여기서 사업방식은 개별법에 의하여 진행되는 것이나, 종합계획 내 사업에 대해 별 권으로 승인받으면 각 개별법의 인허가를 받은 것으로 의제 처리되는 조향이 있으므로 특별법적인 성격을 지니는 등 매우 독특한 성격을 가지고 있다.

표 2. 발전종합계획에서 다룰 수 있는 사업

사업유형	사업내용	세부사업 명칭	관련법
신시가지 개발형	주택건설사업 대지조성사업	-	주택법
	택지개발사업	-	택지개발촉진법
	산업단지	국가산업단지, 일반산업단지, 첨단산업단지 등	산업입지 및 개발에 관한 법률
	관광단지	-	관광진흥법
도시 재생형	정비사업	주거환경개선사업, 재개발사업, 재건축사업	도시및주거환경정비법
	재정비촉진사업	주거환경개선사업, 재개발사업, 재건축사업, (도시계획시설사업)	도시재정비촉진을위한특별법
낙후 지역 재생형	농촌지역개발사업	농촌중심지활성화 사업 창조적 마을만들기 사업	농업농촌및식품산업기본법
	어촌지역개발사업	시군역량사업 기초생활인프라정비사업	수산업어촌발전기본법
	접경지역종합개발사업	접경지역시군개발지원 등	접경지역 지원 특별법
도시 기반 시설 건설 사업	도시계획시설사업	54개 도시기반시설 설치 사업	국토의계획및이용에관한법률
	공원녹지조성사업	-	도시공원및녹지등에관한법률
	하수도설치사업	-	하수도법
대학교이전	대학교이전사업	-	고등교육법 등

자료 : 도시정보 2019.9월호 p5에서 재인용

공특법의 이러한 성격은, 개별 법률에 의한 사업의 추진 동력으로 작용하기도 한다. 한국에서는 1,2,3 기 신도시라든지, 평택고덕산단 등과 같이 잘 알려진 택지개발과 산업단지 사례도 있지만, 잘 알려져 있지 않은 소규모 개발 사업도 많이 존재한다. 입지 여건이 좋으면 개발에 문제가 없겠지만, 입지도 좋지 않고 개발규모도 작아서 잘 알려

진 기초 지자체 등의 사업의 경우 사업 추진이 실패하는 경우가 많다. 그러나 발전종합계획에 일단 반영되게 되면, 사업추진시 인허가 사항이 다수 의제처리가 가능하며, 발전종합계획에 담겨져 있는 이상 추진해야 하는 당위성을 가지고 있기 때문이다. 대표적인 예시로 양주시의 은남일반산업단지가 있다. 한국지방행정연구원의 수 회에 걸친 예비 타당성 조사에서 B/C 가 0.5를 넘지 않는 수준임에도 불구하고 2019년도 발전종합계획안에 반영되어 있어 현재도 사업이 진행중에 있다.

그리고, 공특법에서는 매우 다양한 사업에 대한 재정적 지원 내용을 포함하고 있는데, 대표적인 것이 반환공여구역 내 종합계획 기반시설 설치 비용보조 및 토지대금 분담하는 제도가 있다. 공특법 제14조1항에 따르면, 국가는 지방자치단체가 종합계획에 포함된 사업 추진을 위해 사용하고자 하는 반환공여구역내의 국유지가 하천, 도로, 공원 등의 도시기반시설에 해당하는 경우 매입 소요경비 전부 또는 일부를 보조할 수 있도록 하고 있다. 물론, 직접적으로 현금으로 지원하는 것이 아니라, 반환공여구역내에서 사업을 할 경우에 토지보상비에 해당하는 부분을 면제함으로써, 실질적인 재정지원에 준하는 행위를 하는 것이다. 도로, 공원, 하천 이외의 용도로 활용하는 경우에도 토지 대금 등은 분담 내지는 장기분할상환(지자체, 지방공사, 피징발자 조합 등이 사업시행시)이 가능하도록 하고 있다.

한편, 공특법에는 수도권정비계획법의 규정에도 불구하고, 공장증설(지식산업센터를 포함하여 일부업종에 국한), 대학이전, 외국교육기관 및 교육재정 지원에 관한 조항도 들어 있어, 지역 경제의 활성화에 기여할 수 있는 방안을 가지고 있다. 양주시의 경동대학교, 동두천의 동양대학교 등이 공특법 조항에 근거하여 실제로 지방에서 수도권으로 이전하였다.

공특법에서는 지원도시사업구역(30만 m^2 이상, 2016년 9월13일 개정)이라는 것을 규정하고 있는데, 발전종합계획과는 별도로 지정하여, 공기업 주도하에 여러 가지 개별사업이 가능하도록 하고 있다. 공특법에는 “국토교통부장관은 주한미군기지 이전지역으로 공동화된 지역경제 활성화와 낙후지역의 발전을 촉진하기 위하여 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제8조 및 동법 제22조의 규정에도 불구하고 지원도시사업구역을 지정할 수 있다”라고 되어 있는데, 지원도시개발사업자를 공기업과 지방정부 등에 한하여 사업을 진행할 수 있도록 하고 있다.

또한, 도시기반 및 사회기반시설에 관한 내용도 담고 있는데, 이 조항은 반환공여구역 내의 지원 방식과 맞물려, (반환)공여구역 주변지역도 아우르도록 되어 있고 대부분의 주변지역에 대한 지원은 이 조항에 근거한다. 사회 기반시설은 도로, 공원, 하천 등의 도시기반시설에서부터, 학교, 문예회관·도서관·박물관 등을 포함한 문화시설, 관광·숙박·위락시설 및 체육시설 등의 교육·문화·관광시설 등도 모두 포함한다. 이는 반환공여구역 내의 도시기반시설 토지비용 지원(14조1항)과는 다른 사항이다.

또한, 외국교육기관은 반환공여구역이나 반환공여구역주변지역에 외국교육기관을 설립할 수 있도록 하고 있으며, 반환공여구역이나 반환공여구역주변지역의 개발과 관련한 교육목적 달성을 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 지방교육재정교부금을 특별 지원할 수 있도록 하고 있다. 이외에도 개발사업과정의 원활한 처리 및 지원에 관한 내용도 담고 있어서 종합계획에 계획이 담길 경우 빠른 추진속도와 각종 부담료 감면 등이 가능하도록 하고 있다. 각종 의제처리 규정과, 조세감면 규정, 사업시행자의 사업 시행시 「개발이익환수에 관한 법률」에 의한 개발부담금, 「농지법」에 의한 농지조성비, 「초지법」에 의한 대체초지조성비, 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」에 의한 공유수면 점·사용료를 감면할 수 있도록 하고 있다.

인허가 의제처리사항은 매우 독특한 사례를 만들어 내기도 한다. 헌법재판소의 판결로 도시계획시설로 지정하여 체육시설(골프장) 조성이, 사업시행자가 민간부문일 경우 토지수용권을 주는 것이 불가능한데, 발전종합계획에 담겨진 사항인 경우에는, 민간사업자에게 사업시행자 및 토지 수용권을 주는 것이 현재도 가능하다. 연천군의 백학리 조트 사업이 그런 케이스이다.

5. 군용비행장·군사격장 소음 방지 및 피해 보상에 관한 법률

이 법은 김진표 의원이 대표발의(2019.3.12.)한 법률이며, 유사한 법률이 그 동안 수차례 발의되어 본회의 통과를 하지 못하고 사라진 적이 많았으나, 최초로 통과되어 최근 시행중에 있다. 중장기 계획을 수립하여 5년마다 사격장 주변지역 지원 기본방향, 소음대책사업 및 주민지원사업 기본방향, 소음피해 보상사업 기본방향, 재원조달 및 사업별 배분방향 등을 결정하도록 하고 있다. 또한, 군용비행장·군사격장에서 발생하는 소음으로부터 주변지역의 쾌적하고 건강한 생활환경을 보장하기 위하여 소음영향도를 조사하여 소음영향도가 75db 이상인 지역을 소음대책지역으로 지정·고시하여, 집중지원하도록 하고 있다. 지원 내용은, 방음시설 및 냉방시설 설치사업, 공영방송 수신료 지원사업, 학교 및 주민주거용 시설에 설치된 냉방시설의 전기료 일부 지원사업, 자동소음측정망 설치사업 등이 해당된다. 등에 관한 연차별 사업계획을 수립·시행하여야 함. 또한, 중기계획에 따라 주민복지사업, 주변지역 환경개선사업, 소득증대사업 등에 관한 연차별 사업계획을 수립·시행하여야 하며, 소음 영향도 80 이상은 의무적으로 매년 보상하도록 하고 있다. 그동안 대한민국 군부대와 관련된 주변지역 지원에 관한 사항은, 근거법이 없어서 시행된 적이 단 한 번도 없다. 대신에 관련 소송들만 남발되어, 주민 피해를 직접적으로 보상한 사례가 아주 많이 존재한다. 주먹구구식으로 판결에 의해 보상되던 것이, 이번 법을 근거로 하여 제대로 된 지원이 가능해졌다. 그러나, 법률안이 소음에 대한 피해를 추정하여 경제적 보상을 하고 있어 예산 지원에

한계가 있고, 이전 적지나 종전 부대 등에 대한 내용은 전혀 고려되지 않고 있기 때문에 다른 법과의 형평성에 문제가 많고 앞으로 개선할 점이 많다.

Ⅲ. 군사시설 관련 제도 개선방향

II 장에서 소개한 바와 같이 군사시설관련 법제도는 종류도 다양하고 그 기능 및 역할도 매우 차이가 있음을 알 수 있었다. 용산공원조성특별법은 토지보상비용의 100%를 지원, 즉 국방부 토지를 무상으로 서울시에 양도하였으며, 법의 제정목적이 달성되었으므로, 비교 분석 대상에서 제외하고 4가지 법만 비교 분석 대상에 포함하였다.

1. 직접적 지원방식과 간접적 지원 방식의 통합

법안들은 기본적으로 그 목적이 군사시설로 인한 피해나 지역낙후를 보상하기 위한 성격의 법안들이다. 그러나 공특별법과 평택특별법은 군사시설이나 그 훈련 등으로 인한 직접적 피해를 보상하기 보다는 주변지역 지원과 군사시설 이전적지(반환공여구역등)의 개발에 집중하고 있어, 주변지역에 대한 간접적인 지원 방식을 취하고 있다. 반면, 군공항법과 군소음법은 군항공기 소음이나 사격장 소음 등에 보상을 명시하고 있어, 피해입은 주민들에 대한 직접적인 보상방식을 취하고 있다.

공특별법과 평택특별법은 II 장에서 살펴본 바와 같이, 도시개발사업지원, 도시기반시설 지원, 문화, 관광, 사회 및 복지시설 지원 등에 대한 규정과 사업진행방식에서의 의제처리 조항, 세금 감면 및 부담금 감면 등에 대한 특례 규정을 담고 있어서 그 지원 범위와 규모가 매우 방대할 수 밖에 없다. 그에 반하여 군공항법이나 군소음법은 발사업이나 도시기반시설 건설지원 등에 관한 조항이 없으므로, 예산 규모도 작고 지원 방식도 한정적일 수밖에 없다.

표 3. 군사시설 관련 제도 비교

법령명	개발사업 지원	도시기반 시설 지원	소음 등 피해보상지원	특례조항 (수정법등)	문화관광사회 복지시설지원	행정지원 의제처리	재정지원 규모	주민지원 방식
공특별법	○	○	×	○	○	○	대	간접적
평택특별법	○	○	×	○	○	○	대	간접적
군공항법	×	×	○	×	×	○	중	직접적
군소음법	×	×	○	×	×	×	소	직접적

군사시설은 그 특성상 훈련등에 의한 직접적인 소음, 진동, 비산먼지 등에 대한 직접적인 피해를 주민들에게 입히게 되고, 군사시설주변지역 입지를 기피하는 산업 및 주거 기능의 특성상 지역 낙후성을 심화시킨다. 따라서 주민에 대한 직접적인 피해를 지원하는 방식인 군소음법과 지역의 개발을 촉진하기 위한 법률인 공특법 모두 다 필요할 것으로 판단된다. 현재는 (반환)공역구역관련 법에는 주민피해에 대한 직접적 피해보상에 관한 사항은 없으며, 한국군 부대에 관한 법률 등에만 규정 되어 있다. 또한, 공특법과 평택특별법은 미군부대에 국한되는 법안이고, 군공항법 및 군소음법은 한국군부대에 해당하는 법이다. 미군부대 옆에 거주한다고 해서, 간접적인 지원방식이기는 하지만, 보다 많은 예산과 혜택이 돌아가고, 한국군부대 옆에 거주하여서 열악한 지원을 받는다는 것이 알려지게 된다면, 형평성 논란이 불거질 것이다. 따라서 직접적 지원 및 간접적 지원 방식을 모두 포함한 제도가 마련되어야 한다.

2. 군소음법의 확대 필요성

한국군 부대와 관련하여서는 현재 금방 시행된 법률(군소음법)에는 너무 미흡한 점이 많다. 공특법과 평택특별법의 경우는 군부대 주둔으로 인하여 도시기반시설(공원, 도로 및 문화사회기반시설)건설에 막대한 혜택을 주고 있고, 용산특별법의 경우는 보상비를 100% 지원하는 경우도 있었다. 그러나 군사기지법은 소음 측정에 의한 피해보상 수준에 머물러 있으며, 기본계획을 수립한다고 해도 그 지원 금액은 다른 법안에 비하여 매우 미약할 것으로 예상된다. 또한 기본계획 등의 수립에는 도시개발 등의 굵직한 사업은 포함하지 않도록 하고 있으며, 주민복지사업, 주변지역 환경개선사업, 소득증대사업 등 소프트웨어적 사업에 국한되어 있다.

군소음법과 군공항법은 소음 피해에 의한 소극적 보상책에 불과하다. 파주, 연천, 양주, 포천, 철원처럼 대규모 한국군 부대가 주둔하는 경우, 평택특별법과 공특법에 준하는 종합계획 수립과 이에 대한 예산지원이 있어야 한다. 공특법에는 다양한 방식의 도시개발 사업과, 다양한 분야의 지역 기반시설 지원에 관한 조항이 있으나, 현재 발의된 군사기지법은 소음에 의한 경제적 피해를 지난 판례들 수준으로 보상하는 법률에 불과하다. 따라서 공특법에 준하는 종합계획 수립과 그에 상응하는 기반시설 토지 매입비 지원, 각종 개발사업 지원, 그리고 행정 및 재정적 절차 지원 등이 담겨져야 할 것이다.

3. 군사시설 지원제도의 일원화

군공항 이전 및 소음에 대한 법률이 따로 있고, 일반적인 군사시설에 대한 보상 법안이 따로 존재할 필요는 없어 보인다. 법안이 따로 있으니 그에 대한 종합적 계획 수립

을 세우는 것도 명분이 약해지고, 군공항과 군사격장이 동시에 존재할 경우 어느 법에 따라서 보상이 이루어져야 하는지에 대한 혼선도 우려된다. 따라서 두 가지 법안을 통합하고, 계획과 지원 수준은 공특법 수준 이상으로 하여, 진정한 지역발전에 도움이 될 수 있는 종합적인 법안 마련이 검토되어야 할 것이다. 그리고, 장기적으로는 공특법, 평택특별법 등 주한미군의 군사시설 연관된 법안과, 군공항법 및 군소음법 등 한국군의 군사시설과 연관된 법안이 통합될 필요가 있겠다. 미군부대 근처 주민들에게는 더욱 큰 혜택이 돌아가는 것처럼 판단되는 현 시스템은 개선될 필요가 있다.

관련 법안이 일원화 되는 것은 앞으로의 국방개혁 2.0 및 기존 국방개혁 2030 등의 방향과 관련하여 매우 중요한 의미를 가진다. 기존에 의정부, 파주, 용산, 동두천 등으로 흩어져 있던 주한미군의 전력이 평택(K-6 및 K-55)으로 집중배치 되면서, 이전적지에는 낙후성을 더욱 심각하게 만들었으며, 이전대상지에는 지역 배치반대 움직임이 격렬하게 있었으며, 이를 평택특별법 등을 통한 지원으로 해결하는 모습을 보여주었다. 앞으로, 한국군의 군사시설도 소규모 분산배치 방식에서 대규모 집중 배치 방식으로 변경될 것으로 예상된다. 그러나, 현재의 군소음법 수준으로는 이전적지의 심화되는 낙후도 문제나 이전대상지의 주민 불만을 해결할 방법이 없다. 따라서 군사시설 관련 법안이 강화되고 일원화되어 향후의 국방개혁 방향에 대응할 필요가 있다. 최근 위수 지역 폐지와 더불어 전방 군부대의 지역 상권이 크게 반발하고 있는데, 기존에 피해를 보이왔던 이전 적지 지역에 대한 지역개발 보상이 서둘러 마련되어야 할 것이다.

4. 부대 이전재원 마련과 상생전략의 필요성

군사시설 재배치 전략은 결국 최전방 보다는 약간 후방의 대규모 가용지가 있는 경기북부 후방도시(양주시, 포천시 등)의 이전으로 귀결될 것이다. 군부대 이전사업비 충당을 위해서는 기존 전방에 있던 종전 부지 매각을 통하여 그 사업비를 조달 할 것으로 예상된다. 연천, 철원, 포천 등에 입지하는 군부대의 경우 시대적 상황에 따라 달라지겠지만, 순차적인 매각이 가능할 것으로 판단된다. 얼마나 많은 군부대가 민간이나 공공에 매각될지는 의문이지만, 매각된 부지의 예산의 일부는 이전부지의 주변지역 발전 재원으로 활용할 수 있도록 하여야 할 것이다. 그러나, 이러한 사업방식이 가능하기 위해서는 앞서 언급한 법의 확대 개편 및 통폐합 절차가 필요하다. 군부대 이전을 받아들이는 시군 입장에서도 반대가 매우 격렬할 것으로 예상되므로, 군부대 입주가 지역에 도움이 된다는 인식을 심어줄 수 있어야 한다.

위례 신도시의 개발대상지에는 특수전사령부, 종합행정학교, 육군학생군사학교 등의 대규모 국군부대가 입지하여 있어, 신도시 개발이 불가능한 지역이었다. 결국 다른 지역으로 이전하여 신도시를 건설하였고, 이전해 가는 지역의 경우 특전사가 옮겨가는

이천시의 반발이 매우 심각하였다. 그 당시에는 군소음법이나 군공항법 자체도 존재하지 않던 시절이라서, 법적 근거는 매우 미약하였으나, 군관사 건설, 마장동 택지개발 등 다양한 간접적 도시 지원방식이 제안되어서 이전사업이 순조롭게 마무리 되었다. 그러나 이천시 사례에서 보듯이, 주민 반발에 부딪혀서 사업을 진행하기 보다는 관련 법안을 근거로 하여 원활하고 합리적으로 진행되어야 할 것이다. 그러기 위해서는 종합적 지원체계를 갖춘 법률안이 필요하다.

V. 결론

본 연구는 군사시설과 관련된 현행 법률인 「주한미군 공여구역주변지역 등 지원 특별법」, 「주한미군기지 이전에 따른 평택시 등의 지원 등에 관한 특별법」, 「군 공항 이전 및 지원에 관한 특별법」, 「군용비행장·군사격장 소음 방지 및 피해 보상에 관한 법률」 등에 대한 비교 분석을 통하여 제도의 문제점을 제시하고, 그에 대한 보완책 및 법제도의 일원화등 실질적인 개선 방안을 제시해보고자 하였다.

크게 볼 때 주한미군 군사시설과 한국군의 군사시설 관련한 주변지역 지원 법률 등은 지원규모와 범위에서 큰 차이가 있었다. 그리고 한국군 군사시설에 대해서는 주변지역에 대한 지원에 대한 근거가 전혀 없음을 문제점으로 지적하였으며, 본 연구를 통하여 4 개 법안의 장기적인 통폐합과 일원화를 제안하였다.

물론, 반드시 군사시설이 주변지역에 꼭 피해만을 가져오는 것은 아닐 것이다. 지자체와 군부대가 상호 밀접한 교류를 통하여 상호 발전적인 관계를 지속해나갈 수도 있다. 대표적인 것으로 시설개방을 통하여 주민들에 대해 군부대에 대한 거리감을 줄여 나가는 것, 지역 및 지자체 행사에 군부대가 행사지원을 하는 것, 그리고 지역민과 같이 개최하는 행사개최, 지역내 봉사 및 위문활동, 그리고 군부대를 위한 도시기반시설의 공동이용, 인근 지역 농산물 및 주변지역 상가 적극 활용 등을 통하여 지역과 상생하는 방식을 운영하는 사례도 매우 많을 것이다.

그러나, 군사시설과의 상생전략이 근본적 해결책이 될 수는 없을 것이다. 한국군과 미군부대의 군사시설로 인한 피해지역에 대한 차별이 없어져야 할 것이며, 장기적으로는 현재의 법률을 확대 개편하여, 군사시설에 관한 법을 하나로 일원화하여 관리하는 것이 필요할 것이다.

정책적 시사점

군사시설로 인한 직·간접적 피해를 보상하는 다양한 법률이 존재한다. 그러나 미군부대와 연관된 법률과 군공항 및 군사격장 소음과 관련된 법률 등은 그 적용 범위와 지원 규모가의 차이가 매우 커서, 형평성 차원에서 문제가 심각하다고 할 수 있다. 또한 간접적인 피해와 직접적인 피해를 보상하는 법률로 그 적용 범위가 매우 상이하다고 할 수 있다. 미군부대와 한국군 부대 주변지역에 대한 피해를 보상하는 법률 등을 장기적으로 통폐합하고 일원화하여, 형평성과 합리적인 법제 마련에 올바른 방향을 제시하고, 향후에 있을 한국군의 통폐합 및 이전 사업에 앞두고, 사전적인 준비가 필요하다.

참고문헌

1. 국회 국방위원회(2001) “군사시설 주변지역 생활환경 피해방지 및 보상에 관한 법률안 검토보고서”.
2. 김구한(2001) “공산오차를 이용한 간접화기 사격효과 향상방안에 관한 연구”, 배재대학교 석사학위논문.
3. 김준호(2002) “군사시설의 환경영향평가 연구 :소총사격장 소음전파의 지형효과를 중심으로”, 군사과학대학원 석사학위논문.
4. 강한구·탁성한·권오봉(2003) “군사시설 확보 및 군사시설 주변지역 지원 방안 연구”. 한국국방연구원.
5. 한국토지주택공사(2017) “송파지역 군부대 이전사업 역사자료집”.
6. 장윤배 외(2018) “반환공여구역 사업 추진 현황 및 활성화 방안”, 「도시정보」 (438): 3-13.

논문접수: 2019.12.23

1차심사완료: 2020.01.16

게재확정: 2020.01.18